BIBLIOTECA
DI SCIENZE ECONOMICHE

N. 1

LUIGI EINAUDI

IL PROBLEMA DELLA FINANZA POST-BELLICA

LEZIONI TENUTE
ALL'UNIVERSITÀ COMMERCIALE LUIGI BOCCONI

MILANO - FRATELLI TREVES, EDITORI

SECONDO MIGLIAIO.

IL PROBLEMA DELLA FINANZA POST-BELLICA.

BIBLIOTECA DI SCIENZE ECONOMICHE

LUIGI EINAUDI

IL PROBLEMA DELLA FINANZA POST-BELLICA

LEZIONI TENUTE
ALL'UNIVERSITÀ COMMERCIALE LUIGI BOCCONI

MILANO
FRATELLI TREVES, EDITORI
1919
—
Secondo migliaio.

Lezioni tenute all'Università Commerciale Luigi Bocconi di Milano, dal 18 al 22 marzo 1919.

Milano · Tip. Treves.

INDICE.

LEZIONE PRIMA.

Esame critico della finanza bellica in Italia.

Iniziando questo breve corso di cinque lezioni intorno al problema della finanza post-bellica debbo innanzitutto premettere una dichiarazione sull'indole del corso medesimo. Esso non vuole essere una trattazione approfondita del problema, quale potrebbe formare oggetto di una monografia avente carattere prettamente scientifico o di una relazione avente per iscopo di dimostrare la opportunità e la giustizia di nuove norme che si vorrebbero introdurre nella nostra legislazione. Il corso vuole invece essere una semplice esposizione di alcuni fatti essenziali e di alcune principali correnti dottrinarie e legislative le quali si sono manifestate in Italia e all'estero sul problema attuale e vivo della finanza nel periodo post-bellico.

Neppure sosterrò una tesi particolare, una soluzione contro le altre; ma pur non nascondendo le mie predilezioni e convinzioni, cercherò di mettere dinanzi a voi come si ponga il problema tributario post-bellico, quali soluzioni furono proposte, quali le argomentazioni, pro e contro di esse. Più che una soluzione del problema, vorrei indicare i mezzi ed i dati con cui ognuno possa riflettere sul problema e trovare da sè le vie della soluzione più confacente alle proprie inclinazioni intellettuali, alle proprie convinzioni economiche, sociali e politiche.

Diceva l'Edgeworth in una recente occasione parlando dalla cattedra di Oxford, fondata nel 1827 dal signor Drummond, che forse questi errava per entusiasmo supponendo che le conclusioni a cui poteva giungere la scienza economica fossero così sicure come quelle dell'astronomia. A tal punto di certezza non è giunta la scienza economica e neppure quella finanziaria. Più che a conclusioni sicure ed a previsioni attendibili noi possiamo ambire a rimuovere ambiguità ed a definire esattamente i problemi da discutersi. Le soluzioni potranno essere poi determinate da fattori contingenti, politici, sociali, imponderabili che in

questa sede non si potrebbero neppure discutere e non si possono prevedere esattamente. Ciò che importa, si è che ad una soluzione si venga con una chiara visione dell'importanza e del contenuto del problema.

Naturalmente, nel compiere l'opera mia, dovrò valermi di una certa facoltà discrezionale nella scelta dei punti da trattare. Non cinque, ma trenta lezioni sarebbero a mala pena sufficienti per discutere adeguatamente tutti gli intricati e complessi problemi che la finanza postbellica fa sorgere. Non un limitato spazio di tempo per ogni lezione, ma l'ampiezza illimitata della carta su cui si tracciano i pensieri farebbe d'uopo per non dimenticare nulla che paia essenziale. Una scelta perciò s'impone e sarà necessariamente tale da lasciare insoddisfatti coloro che non vedranno trattato quel punto o quegli aspetti che ad essi sembravano essenziali, più essenziali di quelli che a me sarà parso necessario mettere in luce. Ma è questa una mancanza inevitabile, per la quale voi mi dovrete concedere venia. [1])

[1]) Venia debbono dare ora anche i lettori del corso, che qui si stampa, quale lo stenografo lo raccolse dalla viva parola, senza altre mutazioni se non alcune acci-

Una esclusione intanto vuole essere qui senz'altro affermata. Per ragioni di tempo mi limiterò esclusivamente alla politica tributaria. Rimane escluso ogni accenno alla politica dei debiti pubblici sia durante che dopo la guerra e quindi non si fa alcun accenno di quel problema dominante in questa materia che è il debito acceso per mezzo di emissioni di carta-moneta. Suppongo cioè, per pure esigenze di esposizione e per non imbrogliare continuamente la trattazione con referenze a questo elemento perturbatore, che la circolazione cartacea rimanga nell'immediato periodo post-bellico al livello comparativo a cui è giunta oggi. Ossia suppongo che la potenza acquisitiva della moneta rimanga, come è oggi, per fatto del tesoro italiano, bassa e che quindi prezzi e redditi, *per quanto tocca il governo della circolazione,* rimangano elevati. Ciò non impedisce che per altre cause i prezzi possano ribassare. L'ipotesi fatta si limita ad escludere che il tesoro di sua iniziativa, accendendo un debito apposito o profit-

dentali di forma. Avrei potuto integrare, ampliare, modificare, corredare di citazioni. Ma tutto ciò avrebbe reso il testo delle lezioni diverso da quello che le lezioni furono. Il che le avrebbe compiutamente snaturate.

tando di eventuali — improbabilissimi — avanzi di bilancio, riduca la circolazione cartacea. Non voglio, ciò supponendo, menomamente pregiudicare la questione se sia opportuno o meno una riduzione della massa cartacea circolante. Una trattazione speciale sarebbe necessaria all'uopo. Voglio fare solo un'ipotesi a scopo di esemplificazione didattica. Può darsi che l'ipotesi fatta risponda a quella che è la maggiore probabilità rispetto alla politica che di fatto sarà seguita dal tesoro. E non è inopportuno che l'ipotesi semplificativa non contraddica alla situazione di fatto quale si viene delineando.

*

La prima, fondamentale domanda che noi ci dobbiamo mettere è la seguente: quale è il fabbisogno a cui occorre provvedere in conseguenza della guerra? Una risposta precisa, alla lira, è impossibile dare. Bisogna contentarsi di approssimazioni per centinaia di milioni. Finora due valutazioni soltanto sono state fatte, ambedue autorevoli; l'una del senatore Wollemborg in uno studio sulla *Nuova Antologia*, l'altra dalla sezione VI per i provvedimenti finanziari della commissione

del dopo-guerra. Ambedue, nelle grandi linee si accordano nel ritenere che il bilancio delle spese il quale nel 1913-'14 fu di 2687 milioni di lire e per le entrate effettive si aggirava sui 2500 milioni dovrà recarsi all'incirca al limite dei 7000 milioni.

Il calcolo pare a me dotato di quella certa esattezza di approssimazione che in questa materia è ragionevole di pretendere. A circa 4500 milioni ammontano al minimo le maggiori spese a cui dovremo far fronte. Il debito fruttifero nuovo alla fine del 1919 sarà poco meno di 55-60 milioni di lire, tra quello interno e quello estero, a cui risponderà una spesa annua di forse 2800 milioni di lire. Più di 300 milioni di lire all'anno ci costeranno, all'aggio medio del 25 per cento, i pagamenti che per 1200 milioni circa dovremo fare all'estero. Nè è esagerato calcolare quasi un altro miliardo e mezzo per le varie spese di pensioni di guerra, di aumenti di stipendio agli impiegati, di assicurazioni sociali, di riscossione delle nuove imposte. Probabilmente, in definitivo, il totale supererà i 4500 milioni. Ma, siccome sarà già impresa ardua provvedere subito a questa somma, non pare necessario ingrossarla

con ipotesi, le quali non si sa quanto siano attendibili.

A quale parte del fabbisogno nuovo di 4500 milioni derivante dalla guerra abbiamo sinora provveduto? Anche qui fa d'uopo procedere per approssimazione e per grandi linee. Un calcolo preciso è quasi impossibile. Apparentemente l'aumento ottenuto nelle entrate effettive sarebbe quasi uguale al fabbisogno. Invece di 2523,7 milioni di lire nel 1913-'14, le entrate effettive ammontarono a 7680,2 milioni nel 1917-'18; ed aumenteranno probabilmente a cifre ancor maggiori nell'esercizio corrente. Ma una notevolissima parte dell'incremento ha carattere transitorio. Sono ingrossate per quasi 2800 milioni le partite delle entrate minori e dei proventi e ricuperi, in cui ha gran parte il lucro che il tesoro ottiene rivendendo in lire ed a corsi accresciuti dal cambio le divise estere ottenute in prestito dai governi esteri. Anche nelle entrate tributarie propriamente dette, il provvisorio ha gran peso. Che cosa sarà del provento dell'imposta sui sopraprofitti di guerra nel periodo post-bellico? Quid degli incassi per tasse di registro e bollo sui contratti conchiusi con le amministrazioni militari? La privativa del

tabacco, col congedamento di grandi masse di soldati conserverà l'attuale inopinato livello? Gran tagli occorre fare per avere una valutazione prudente e ragionevole dell'incremento permanente delle entrate effettive.

La sezione VI della commissione del dopo guerra avrebbe tracciato il seguente schema di previsioni, confrontato con le entrate effettive ottenute nei due ultimi esercizi di guerra e di pace (in milioni di lire):

	1913-14	1917-18	Previsioni per il dopo guerra
Imposte sui consumi . . .	537.7	968.7	930
„ su privative . . .	547.1	1129.2	1062
„ sugli affari . . .	293.9	588.6	555
„ dirette sui redditi .	540.7	1525.8	852
	1919.4	4212.3	3399
Entrate ferroviarie (tasse sul movimento ferroviario). .	71.5	101.7	80
Servizi pubblici (poste, telegrafi e telefoni)	170.4	282.4	274
Entrate minori e varie (comprese nel 1913-14 83.6, milioni di dazio sul grano) .	362.3	3.083.6	297
	2523.6	7.680.0	4050

La previsione non tiene conto del presumibile gettito dei monopoli, i quali furono annunciati, in parte poi sospesi, come quello sul carbone, e non ancora attuati. Ed è, a quanto è possibile giudicare in materia così opinabile, prudente. Forse si può dire che il gettito di 4050 milioni di lire è quello minimo che i tributi esistenti gitteranno nel prossimo avvenire. Diguisachè si può concludere che i provvedimenti finanziari annoverati dal principio della guerra sino ad oggi sono fecondi di circa 1500 milioni di lire al minimo di entrata permanenti per il tesoro. È una somma cospicua; ma ben lontana dal poter far fronte al fabbisogno di 4500 milioni quale si prospetta dinanzi ai nostri occhi.

*

Come si ottennero i 1500 milioni? Per la maggior parte con inasprimenti ed integrazioni e ritocchi delle imposte esistenti; per la minor parte con imposte nuove. Se dovessi enunciare in cifre riassuntive la ripartizione del cresciuto reddito tra le due fonti, metterei innanzi le cifre di 1200 e 300 milioni. «Metterei» — dico — perchè nulla è più difficile di

sapere se una imposta sia nuova o vecchia. Per non diminuire troppo il peso delle imposte nuove, ho messo fra queste anche il centesimo di guerra, che nella sua parte permanente, della quale soltanto qui si tratta, è una semplice addizionale alle tre imposte dirette sui redditi.

Questa prima constatazione ci autorizza a fare un rilievo: che cioè nella finanza è molto più facile inventare dei nomi nuovi, che creare veramente cose nuove. È una illusione frequente quella di sperare di trovare qualche nuova materia imponibile. Ma la materia imponibile è una sola: il flusso delle ricchezze nuove annualmente prodotto; ed ogni immaginazione fiscale non può dar corpo all'ombra di una fonte imponibile diversa da questa.

Se volessimo classificare da un altro punto di vista le entrate nuove ottenute, si potrebbero enunciare quest'altre cifre:

	Milioni di lire
Tributi sui redditi	300
„ sugli affari	250
„ sui consumi e monopoli. . . .	950
	1500

Il peso grava maggiormente sui consumi che non sui redditi. Ma ricordisi che nei 1500 milioni non sono comprese le entrate transitorie — che pure si riscossero durante la guerra — le quali invece si riferiscono massimamente ai sopraprofitti ed agli affari. E ricordisi ancora che il grosso del maggior gettito dei tributi sui consumi è dato dai tabacchi, dai fiammiferi, dalle bevande alcooliche, e da altre imposte sui consumi di carattere voluttuario, sicchè il concorso chiesto ai consumi necessari (sale, zucchero, petrolio) appare di scarsa importanza. In complesso il nuovo peso tributario appare orientato prevalentemente a colpire coloro che hanno reddito o che spendono somme superiori al minimo necessario per la esistenza fisica. Epperò il giudizio nelle grandi linee vuole essere favorevole.

*

Non così recisamente favorevole è il giudizio se discendiamo all'esame dei particolari. Pur senza assumere imposta per imposta si possono qui elencare alcune caratteristiche della nostra finanza di guerra.

Essa è stata segnalata da un lodevole zelo *nel procacciare al tesoro le somme necessarie per fare il servizio dei prestiti di guerra.* Questa è stata la preoccupazione massima dei ministri del tesoro e delle finanze. Preoccupazione sana e lodevole, senza dubbio. Solo così il credito si mantiene e lo Stato potè ottenere a prestito le gigantesche somme di cui aveva bisogno per la condotta della guerra. Ma la preoccupazione condusse ad avere gran fretta e ad affastellare imposte su imposte, pur di far cifra e pur di far vedere che ad ogni 1000 milioni di debito nuovo si avevano 50 milioni di nuove imposte annue sufficienti a fare il servizio del debito. Ma non è ancora firmata la pace e già si vede che il problema non è risoluto; perchè molte di quelle imposte hanno carattere temporaneo ed altre devono essere abolite o radicalmente trasformate.

Alcune furono già abolite. Citerò un disgraziato *diritto di guerra sulla riscossione degli affitti* che durò soltanto per il 1917 ed era un'aggiunta alla vecchia imposta sui fabbricati, con questa differenza in peggio, che lasciava esenti i proprietari abitanti in case proprie, dai quali nessun affitto viene riscosso ed imponeva

un lavoro non piccolo di compilazione di ruoli e di avvisi e registrazioni ad uffici esecutivi tributari oberati di altri lavori ben più importanti.

Ricorderò ancora quella parte del tributo del *centesimo di guerra,* la quale colpiva non i redditi, e per questa parte trattasi, come dissi, di una semplice addizionale ai tributi diretti, ma i *pagamenti* fatti dallo Stato, dalle provincie e dai comuni. Imposta assurda, perchè «pagamento» non è «reddito» e non è nemmeno indizio ragionevole per la misurazione del reddito; potendo Tizio, fornitore dello Stato, ottenere un reddito netto di 10 lire per ogni 100 lire di prezzo pagatogli dalla fornitura; e ritirando Caio, creditore dello Stato, semplicemente le 100 lire mutuate allo Stato in un momento anteriore, senza neppure il lucro di un centesimo. Imposta inutile, perchè dopo il primo momento di sorpresa, i fornitori inclusero nel preventivo del costo, anche il tributo dell'1 per 100, accrescendolo per prudenza al 2, al 3, al 5 per 100; ed invano il fisco lo crebbe successivamente al 2 ed al 3 per 100, chè il privato seppe correre più di lui, annullando praticamente ogni portata benefica del balzello per l'erario.

Con tributi siffatti non si provvede al servizio del debito di guerra: come pure non ci si provvede con imposte manifestamente scorrette le quali dovranno essere abolite: ad esempio l'assoggettamento all'imposta di ricchezza mobile dei *redditi derivanti da condominio o dominio diretto.* La legislazione vigente in questo caso faceva eccezione ad una ingiustizia stridente, lamentata da studiosi e da uomini politici, per cui non si concede la detrazione dei debiti per i redditi dei terreni e delle case. Tizio paga intiera l'imposta sui terreni, anche se dal reddito di 1000 lire deve prelevare 500 lire per pagare interessi al creditore; e le 500 lire sono inoltre tassate dall'imposta di ricchezza mobile a mani del creditore. Per eccezione, sfuggiva a questo giusto rimprovero di doppia tassazione il trattamento fatto ai canoni, principalmente enfiteutici, derivanti da condominio o dominio diretto. Perchè, in tal caso, si supponeva, come è vero, che il reddito di 1000 lire derivante dal fondo fosse uno solo e non due; ed era colpito da un'unica imposta, quella fondiaria sui terreni, pagata dall'enfiteuta alla finanza. Alle parti veniva lasciata la divisione dell'imposta tra di loro a seconda degli interessi

relativi. Che se il colono rinunciava per lo più al diritto di rivalsa sul domino diretto, della rinuncia s'era naturalmente tenuto conto nel fissare le condizioni del contratto e l'ammontare del canone. Tale giusto trattamento fu turbato dal legislatore di guerra, il quale assoggettò ad imposta di ricchezza mobile i canoni enfiteutici, commettendo lo stesso errore di doppia tassazione che si lamenta per gli interessi dei debiti gravanti su terre e case. Ed il nuovo tributo deve perciò essere prontamente abolito, come invero propone il recente disegno di legge di riforma dei tributi diretti, presentato dall'onorevole Meda.

Altre imposte nuove dovranno essere profondamente trasformate, per potere essere accolte stabilmente nel nostro sistema tributario. Appartengono a questa categoria il tributo per l'assistenza civile e quello sui locali goduti, l'altro sulle esenzioni dal servizio militare, il contributo personale straordinario di guerra, l'imposta complementare sui redditi superiori a lire 10.000, il contributo sui terreni bonificati e quello sulle riserve di caccia. Tutti questi tributi rispondono ad un concetto sano di tassazione. Lodevole fu l'idea che li inspirò. Deficente la

applicazione, come un rapidissimo esame basterà a chiarire.

Il *contributo straordinario per l'assistenza civile* ha per iscopo di venire in soccorso ai comuni oberati da spese ingenti per assistenza alle famiglie ed agli orfani dei richiamati, ai profughi, alla popolazione povera afflitta dal caro viveri. Ma l'applicazione fu pessima, perchè l'imposta graduata dcl 5 al 30 per 100 fu stabilita non sui redditi dei contribuenti, ma su una somma incoerente delle imposte, tasse e sovrimposte pagate o supposte dover essere pagate dal contribuente al comune, alcune delle quali sono un duplo l'una dell'altra e tutte sono tra di loro non paragonabili. Esenti naturalmente i contribuenti che hanno redditi non iscritti a ruolo, e tassati per ritenuta o rivalsa od esenti.

Un passo indietro è il nuovo *tributo sui locali goduti*, immaginato dal sindaco di Bologna. Esiste una imposta sul valor locativo, la quale ha il solo difetto di avere fissate le aliquote (proporzionale del 2 per 100 o progressiva dal 4 al 10 per 100) in modo troppo rigido, non equo e poco produttivo. Invece di migliorare questa, come si accennerà poi, si preferì inventare, per la solita mania di dare

nomi nuovi ad imposte vecchie, un sedicente nuovo tributo sui locali goduti, il quale sostituisce al fitto — elemento mobile, elastico, esatto del valore della casa goduta — il numero dei locali goduti, che, per quanto si adottino classificazioni minute, è elemento grossolano e sperequato. Mentre l'imposta sul valore locativo può crescere progressivamente col valore del fitto, quello sui locali lo può assai meno. Mentre la prima non produce altro effetto se non quello generico che hanno tutte le imposte della riduzione del consumo della cosa colpita, la seconda ha l'effetto specifico di dare un premio a coloro che stanno in pochi locali; quindi affastellamento di famiglie in una stanza grande, ma non troppo per non passare in una classe superiore, invece che in due o tre più piccole. Finalmente l'imposta sul valore locativo colpisce solo gli appartamenti destinati ad abitazione, perchè il fitto è indice del reddito goduto dalla famiglia. Invece l'imposta sui locali goduti colpirà, oltre questi, anche i locali destinati a bottega, ufficio, magazzino, industrie, ed è quindi un duplicato antiquato e sperequato dell'imposta di esercizio e rivendita e dell'imposta di ricchezza mobile. Un abor-

to, a cui manca qualsiasi giustificazione dottrinale e pratica; a cui dovrà sostituirsi un perfezionamento della imposta sul valore locativo.

Ottimo era il concetto informatore dell'*imposta sulle esenzioni dal servizio militare*. Coloro che non servono la patria colla persona, siano obbligati a pagare uno speciale tributo compensatorio. Ma l'imposta prese la forma di un testatico di 6 lire per contribuente, con l'aggiunta di un tributo graduato da lire 6 a lire 3000, a seconda dell'ammontare del reddito. Saltellante perciò l'aliquota da classe a classe ed entro i limiti della stessa classe, senza criterio nè di proporzionalità nè di gradualità. Tassati solo i contribuenti alle imposte dirette *per ruoli* ed esenti coloro che, pur avendo redditi, sono tassati per ritenuta e rivalsa, o sono esenti dalle imposte sul reddito. L'imposta fu dovuta sospendere, perchè il succedersi delle chiamate di classe aveva scemato grandemente il numero dei colpiti, costringendo gli uffici ad un defaticante ed improduttivo lavoro di investigazione. Fu sostituita con il *contributo straordinario di guerra*, vigente per il 1918 ed il 1919, il quale colpisce coloro che non prestarono servizio mili-

tare durante la guerra e non ebbero figli o coniuge o genitore sotto le armi. L'aliquota fu fissata al quarto dell'imposta erariale pagata da coloro che sono contribuenti *per ruoli* allo Stato per più di 300 lire d'imposta sui terreni, per più di 500 d'imposta sui fabbricati, per più di 400 lire delle categorie A, B e C dell'imposta di ricchezza mobile e per più di 275 lire dell'imposta sui proventi degli amministratori e dirigenti di società commerciali. Anche qui il concetto buono è guasto dalla parzialità dell' imposta che colpisce solo alcuni contribuenti, quelli già iscritti a ruolo e lascia immuni gli altri, salvo il correttivo insufficiente della tassazione di coloro che paghino un'imposta di famiglia o sul valor locativo per somma superiore a lire 80 o 150 all'anno a seconda che si tratti di comuni sotto o sopra i 100 000 abitanti.

Lo stesso difetto travaglia la recentissima *imposta complementare sui redditi superiori a lire 10 000*, la quale si inspira al principio di colpire coloro i quali hanno un reddito superiore ad una data cifra, con una imposta complementare progressiva dall'1 all'8 per 100. È il medesimo concetto, approvabile, che inspira la proposta di riforma presentata dall'ono-

revole Meda e che esamineremo nell'ultima lezione. Ma l'anticipazione non fu felice. Esenti al solito i non tassati per ruoli, detratti gli interessi dei debiti in maniera inadeguata e complicata, confusi insieme nella tassazione gli individui e gli enti, cosicchè l'imposta non conserva affatto carattere personale e sono sovratassate le società — aggravate inoltre da un balzello speciale del 2 per 100 sugli interessi e dividendi — anche se composte di numerosi soci di modesta condizione di fortuna, male graduata l'aliquota, che ai margini della classe fa gran salti acrobatici non giustificati, non detratte le imposte e le sovrimposte gravanti sul reddito, sicchè proprietari indebitati e fortemente tassati vengono spogliati a caso.

Ottimo altresì il concetto che inspirò il legislatore a introdurre il *contributo sui terreni bonificati* e l'altro *sulle riserve di caccia.* Inteso il primo a colpire i terreni di bonifica per cui sia trascorso il ventennio di esenzione concesso dalle leggi vigenti ed in ogni modo il ventennio dal compimento della bonifica e dal verificatosi aumento del reddito fondiario. Avente per iscopo il secondo di colpire un consumo di lusso, di coloro

che traggono godimento dalla caccia condotta in terreni riservati a tale scopo esclusivo. In ambi i casi difettosa l'applicazione; perchè amendue i tributi vennero fissati nella cifra di 2 lire per ettaro. Somma che non ha rapporto col vero reddito o godimento; e produce l'effetto di impedire nelle regioni di montagna la utilizzazione dei terreni a scopo di caccia, essendo l'imposta di gran lunga superiore al ricavabile frutto. Con danno dei comuni, grandi possessori di siffatti terreni; dei privati che non hanno modo di cavar partito e di curare tali terreni; e della fauna, che nessuno ha più interesse a proteggere contro i cacciatori liberi, i quali ben presto la distruggeranno.

*

Non vorrei che il mio discorso sembrasse troppo duro verso i ministri che si sono succeduti al potere durante questi anni di guerra. Il loro còmpito fu difficilissimo; spesso sovrumano. La colpa maggiore non è di chi adoperò imperfettamente, come l'urgenza richiedeva, lo strumento esistente. Qualcosa di meglio avrebbe potuto farsi; qualche errore, tra

quelli ricordati (invenzione di tributi nominalistici, doppie tassazioni, non detrazioni di passività e di imposte, aliquote difettosamente congegnate, amalgama di basi imponibili incoerenti, ecc.), avrebbe potuto essere evitato. Ma non dimentichiamo, per debito di studiosi, che lo strumento era imperfettissimo e non si prestava ad un uso savio e coraggioso.

La colpa massima, imperdonabile è di chi ha condotto il paese alla vigilia della guerra, senza alcuna preparazione finanziaria e tributaria; di chi governò negli anni che volsero dal 1900 al 1912, quando i bilanci si saldavano in avanzo, quando le imposte davano un gettito crescente e quando ogni più ardita riforma tributaria si sarebbe potuto osare. Non mancarono allora le voci insistenti di coloro che richiesero la riforma preliminare, quella veramente fondamentale che è la riforma degli accertamenti. Ma furono voci predicanti nel deserto. Nulla si fece; si sciuparono in piccole spese, senza costrutto e aventi carattere elettorale, gli avanzi succedentisi. Fu sciupata irreparabilmente una magnifica situazione di bilancio. Allo scoppio della guerra, mentre la Germania, la quale possedeva già l'inventario dei redditi, assoggettati con

uniformità di criteri e con rigidità di accertamenti all'imposta sul reddito, aveva compiuto al 31 dicembre 1913 l'inventario dei patrimoni per assoggettarli all'imposta straordinaria di guerra di un miliardo, noi ci trovammo completamente impreparati, senza inventario nè dei redditi nè dei patrimoni. Indagini predisposte dall'onorevole Rava al ministero delle finanze avevano condotto alla melanconica conclusione, che noi non sapevamo nè quali, nè quanti, nè come ripartiti fossero i redditi degli italiani. Le schede raccolte davano un totale di redditi noti e tassati in tutta Italia di poco più di un miliardo di lire all'anno: una metà di quanto già allora si incassava come imposta, una piccola parte di quanto occorrerà avere nel dopo guerra a titolo non di reddito ma di imposta.

Nulla sapendosi della base imponibile, essendo le vecchie imposte sperequate e non paragonabili tra di loro, come era possibile si facesse una buona politica tributaria durante la guerra? Mancava la preparazione; l'amministrazione era abituata a correre sulle vecchie rotaie, tassando sempre gli stessi imponibili, con moderate variazioni nel solo campo della ricchezza mobiliare. Eccezionali le visio-

ni dirette dei libri, generalizzata la evasione e la condiscendenza più lata nella stima dei redditi. In questo ambiente di marasma, di oscurità, di evasioni cadde la guerra ed aggravò i mali antichi. I vecchi tributi divennero più sperequati che mai, coll'inasprirsi delle aliquote; i nuovi furono un incoerente tentativo di colpire certi contribuenti o più ricchi o più degni di imposta. Tentativo non riuscito, perchè non poteva riuscire, mancando la esatta conoscenza della base imponibile.

All'insuccesso fatale, necessariamente determinato dai precedenti, fecero eccezione solo quelle imposte le quali si trovarono in un terreno nuovo, vergine; sgombro dalla eredità del vecchio regime. Voglio accennare al terreno nuovo dei redditi determinati dalla guerra. Qui almeno non v'erano più i vecchi accertamenti ad ingombrare la via, ad impedire il passo innanzi. Prima non v'era nulla, non esistendo neppure la base imponibile. Anche chi è contrario alla permanenza dei nuovi tributi nel dopo guerra, deve affermare che l'amministrazione finanziaria nostra, essendosi trovata su un campo vergine e sgombro dalle macerie del passato, vi si mosse molto più

liberamente e risolutamente. Astrazione fatta dal fatto contingente, il solo purtroppo il quale sembri interessante al pubblico, del gettito delle imposte sui nuovi redditi, si cominciarono ad avere accertamenti compiuti sul serio, si cominciò ad usare severità; si cominciò veramente a vedere che cosa volesse dire pagare imposte. L'applicazione, essendo innestata sul vecchio tronco della imposta di ricchezza mobile, si risentì delle imperfezioni di questa, specie per la imperfetta detrazione delle spese; ed accadde perciò in non pochi casi che l'imposta superasse il reddito, con gravissimo pericolo delle imprese ingiustamente sovra-tassate. Ma, nel complesso, il perfezionamento nei metodi di accertare i redditi fu grande. Questo è il vero frutto finanziario della guerra. Importa però che il ringiovanimento dei metodi duri e che non si torni agli antichi metodi politici ed addormentatori della finanza pre-bellica. Altrimenti, sarà vana ogni speranza di ridare l'equilibrio al bilancio italiano.

Lezione Seconda.

L'imposta sui guadagni derivanti dalla guerra.

Il più importante tributo creato durante la guerra in Italia è quello che si dice, secondo i nostri testi legislativi, «Imposta e sovrimposta sui redditi realizzati in conseguenza della guerra». È un tributo il quale emerge fra gli altri, i quali vorrebbero essere permanenti, mentre invece si riducono ad imposte occasionali messe insieme per il momento con uno scarso carattere di continuità e spesso anche di costruzione logica. In mezzo a tutte queste improvvisazioni imperfette, che vorrebbero essere permanenti, l'imposta sui sopraprofitti determinati dalla guerra conserva volutamente un carattere provvisorio, pur essendo tuttavia venuta man mano assumendo un aspetto abbastanza logico e coordinato. Il testo attuale regolatore di questa im-

posta è frutto di perfezionamenti successivi, di guisa che rappresenta uno sforzo legislativo più serio di quello che non siasi compiuto per le altre imposte di cui ho già avuto occasione di parlare.

L'imposta sui sopraprofitti si può veramente dire sia stata la conseguenza di una irresistibile pressione dell'opinione pubblica. Non sarebbe stato possibile farne a meno. A guisa di un contagio, questa imposta, che aveva avuto la sua origine in Inghilterra, si diffuse nei diversi paesi d'Europa, in Germania, in Francia ed anche in Italia. Dai paesi belligeranti è passata a paesi neutri, dei quali parecchi l'hanno pure applicata; gli Stati Uniti anch'essi l'hanno accolta. Si può dunque dire che non ci sia paese belligerante e pochi fra paesi neutri, nei quali si siano determinati profitti derivanti dalla guerra, che non abbia accolto questo tributo.

Il tributo in questione si ispira al concetto fondamentale che poichè la guerra è stata per molti cagione di gravi sacrifici, sarebbe stato sommamente ingiusto e anche impolitico vi fossero invece persone che in conseguenza della guerra godessero di alti profitti; l'imposta era quindi necessaria allo scopo di diminuire

alquanto questi profitti eccezionali, di rendere meno stridente il contrasto fra coloro che dalla guerra erano stati avvantaggiati e coloro che economicamente ne erano stati danneggiati. Oltre a questa fondamentale, vi erano altre motivazioni: sopratutto quella di diminuire la massa di ricchezza a disposizione dei nuovi ricchi così da ridurre per essi anche la possibilità di consumare. La riduzione dei consumi era una esigenza necessaria per la condotta della guerra perchè soltanto riducendo i consumi privati era possibile determinare nella massa dei beni prodotti in un determinato momento un margine il quale potesse essere dedicato alle spese di guerra; se invece i consumi privati non fossero diminuiti, il problema della condotta della guerra diventava un problema insolubile. La presente guerra, a differenza di quanto si immagina da molti, non è stata condotta distruggendo prevalentemente capitali, consumando cose le quali avevano già una forma determinata, bensì consumando dei beni via via prodotti in successivi momenti. Per poter dare allo Stato per la condotta della guerra la massa di prodotti necessari, era d'uopo che i consumi privati fossero diminuiti; e l'imposta sui so-

praprofitti, si disse, portando via agli arricchiti una parte dei loro profitti, faceva sì che essi avessero meno mezzi di consumare e quindi restasse una maggior ricchezza disponibile per la guerra.

Anche a questo tributo non sono mancate obbiezioni; ma più che esporle in modo particolareggiato, riferirò alcuni commenti sommari che si possono leggere in scritti di economisti italiani su questo argomento (veggasi la bibliografia in fondo al corso). Il professor Cabiati, fra l'altro, osserva che talvolta produce maggior risultato economico la ricchezza in mano di una sola persona che non la medesima ricchezza quando sia disseminata in mano di mille persone. L'osservazione è rilevante, giacchè una persona sola che possegga, a mo' di esempio, un milione, difficilmente lo consumerà e lo conserverà invece a risparmio mentre invece la stessa somma dispersa fra mille persone sarà invece più facilmente consumata.

L'osservazione giova a limitare il valore di quanto io dissi in precedenza e cioè che l'imposta sui sopraprofitti di guerra dovesse avere per iscopo di diminuire la possibilità per i ricchi di consumare ricchezza. Il che è una di quelle

verità che si possono dire di aspirazione; ma è pur vero che qualche volta lo spostamento della ricchezza dai ricchi ai poveri non giova a raggiungere quell'intento, se i poveri non sono disposti a risparmiare, poichè allora il risultato a cui si mira, quello di impedire il consumo della ricchezza, non viene raggiunto.

Un altro autore, il professor Bachi, osserva che la nuova schiera degli arricchiti determinata dalla guerra ha funzionato e funzionerà nel periodo post-bellico, come un fermento innovatore della società. I periodi che seguirono alle guerre sono stati spesso segnalati da un grande movimento industriale, determinato dal fatto che molti i quali prima vivevano negli strati umili della società e non avevano avuto il mezzo di far spiccare le loro naturali qualità organizzatrici, erano stati dai trambusti, dagli sconvolgimenti inerenti allo stato di guerra portati ai gradi superiori, dove avevan potuto mettere in luce ed utilizzare le loro ottime qualità; considerazione anche questa d'una certa importanza della quale è d'uopo tener conto nel limitare o ridurre entro più giusti confini quelli che possono essere considerati come risultati utili dell'imposta sui profitti di guerra.

Il professor Pantaleoni osserva: i sopraprofitti in fin dei conti saranno la parte più viva, più interessante del capitale mobile che si avrà nel dopo guerra. Assorbirli per mezzo di un'imposta vuol dire far passare questi sopraprofitti dalle mani dei privati, che li potrebbero utilizzare a pro' dell'industria, nelle mani dello Stato, il quale non sarà in grado di utilizzare questi capitali col medesimo vantaggio.

Queste considerazioni pro' e contro ci portano forse alla conclusione che dell'imposta sui sopraprofitti si sarebbe potuto fare a meno in una società ideale, in una società in cui, ad esempio, a capo delle amministrazioni dello Stato incaricate di fare la massima parte delle spese dell'amministrazione militare e degli approvvigionamenti civili, si fossero trovate persone molto esperte, capaci di contrattare vantaggiosamente; allora i sopraprofitti non si sarebbero avuti, almeno nella misura verificatasi, in quanto che i capi delle amministrazioni statali grazie alla loro abilità nel contrattare avrebbero saputo stabilire prezzi tali da concedere soltanto il margine di profitto minimo, quello corrente sui mercati. Sarebbe allora venuta meno per l'opinione pubblica

la ragione di chiedere imposte sui sopraprofitti. L'opinione pubblica si è mossa appunto perchè si era accorta che lo Stato era incapace di contrattare, che, per la sua inabilità nelle contrattazioni, aveva concesso prezzi così forti che i profitti ottenuti dai fornitori erano di gran lunga superiori ai profitti ordinari. Essa fu spinta a chiedere l'imposta come mezzo per ricuperare ciò che era stato dato in eccedenza ai privati. Ciò, ripeto, non sarebbe avvenuto in una società ideale. Se anche questa società ideale si fosse limitata ad un paese solo, questo paese avrebbe avuto vantaggio a non ricorrere all'imposta sui sopraprofitti e forse, tutto sommato, la condotta della guerra sarebbe stato per esso meno costosa. I capitali sarebbero stati invero indotti a venire dall'estero, dove erano taglieggiati dall'imposta sui sopraprofitti, nello stato immune dall'imposta stessa e in esso sarebbe sorta una forte concorrenza fra i capitali impiegati nelle industrie belliche, il saggio d'interesse sarebbe rimasto al minimo, le amministrazioni statali sarebbero state in condizioni di fare ottimi contratti spendendo assai meno di quello che in realtà avrebbero speso nel caso opposto, pur tenendo conto

degli eventuali ricuperi ottenuti per via dell'imposta sui sopraprofitti.

Questa è un'ipotesi sulla quale tuttavia è inutile ragionare perchè non vi è nessun paese che abbia raggiunto anche un grado modesto di perfezione a questo riguardo. Le lagnanze sulla incapacità delle pubbliche amministrazioni a ben contrattare furono universali e dappertutto si verificò quel movimento dell'opinione pubblica che rese, per così dire, inevitabile istituire questa imposta.

Vediamo adesso come in Italia questa imposta sia stata costituita. Sarebbe assai interessante seguire i suoi passaggi successivi dalla prima formulazione grossolana e approssimativa all'ultima formulazione, quale oggi abbiamo; ma, data la brevità del tempo a mia disposizione, mi limiterò a dar un'idea di quello che è oggi l'imposta sui sopraprofitti, in seguito ad una serie di trasformazioni che si andarono operando nel suo assetto dopo le esperienze fatte dall'amministrazione. L'imposta sui sopraprofitti è arrivata alla forma attuale, in seguito a successive riforme che in Italia si poterono fare con abbastanza rapidità perchè il governo non aveva bisogno di ricorrere al Parlamento. Fu uno dei pochi casi in cui la fu-

cina dei decreti luogotenenziali funzionò con un certo successo. Mentre in altri campi si dovette lamentare un succedersi vertiginoso di decreti luogotenenziali che venivano a sconvolgere interessi privati, a turbare le transazioni ordinarie, a provocare malanni nuovi nell'aspirazione mai soddisfatta di rimediare a mali antichi, in questo campo la possibilità di poter correggere gli errori inevitabili del primo momento fu veramente utile. Negli Stati Uniti dove non fu possibile al potere esecutivo ottenere i pieni poteri e dove quindi anche durante la guerra fu necessario il consenso del congresso per modificare una legge preesistente, i perfezionamenti nella imposta sui sopraprofitti di guerra furono molto più difficili che fra noi, cosicchè una Commissione di studio nominata dall'*American Economic Association* sul funzionamento delle imposte di guerra dovette concludere che se l'imposta sui sopraprofitti aveva dato risultati discreti, questi non erano dovuti alla maniera con cui la legge era stata congegnata, ma piuttosto all'abilità e al giudizio discreto degli uffici amministrativi nell'applicare la legge e anche alla lealtà dei contribuenti nell'osservare meglio

che potevano le grezze, oscure e sotto molto rispetti dure e disuguali disposizioni legislative. Là è stato un ragionevole arbitrio dell'amministrazione che ha reso possibile di poter applicare la legge com'era originariamente, passando sopra a molte disposizioni inapplicabili o che avrebbero prodotto risultati dannosi. In Italia l'amministrazione potè far a meno di esercitare il suo arbitrio, perchè il governo aveva facoltà di emettere continuamente nuovi decreti allo scopo di modificare disposizioni congegnate affrettatamente e che la successiva esperienza aveva dimostrato inapplicabili o troppo ingiuste. Mi tratterrò dunque a considerare la legge quale è oggi, dopo una serie di elaborazioni e di perfezionamenti.

L'oggetto dell'imposta sui sopraprofitti è costituito dai redditi che commercianti, industriali e intermediari hanno ottenuto durante la guerra in più dei redditi antichi, sia che si tratti di redditi veramente nuovi o sia che si tratti dell'incremento sui redditi antichi. Questa definizione dà luogo ad un grave dubbio. Che cosa sono questi nuovi redditi o incrementi di redditi vecchi i quali sono stati realizzati in conseguenza della guerra? È

possibile poter fare l'analisi dei redditi per determinare quali dei nuovi redditi o incrementi di redditi siano stati ottenuti *per causa della guerra* e quali per altre cause — incremento di produzione, nuove iniziative industriali, che si sarebbero avute anche in assenza della guerra? La ricerca della causa di un fatto è sempre cosa difficilissima. In questo caso poi, qualora si fosse realmente voluto fare caso per caso la ricerca dell'origine di un reddito, ci saremmo trovati di fronte a discussioni infinite perchè mai contribuenti e finanza avrebbero potuto mettersi d'accordo. Il legislatore tagliò il nodo affermando una presunzione generale, essere cioè «redditi realizzati in conseguenza della guerra», fino a prova contraria, tutti quelli comunque verificatisi per aumento di produzione o di commercio o per elevamento dei prezzi. Basta che vi sia uno di questi due estremi perchè si *presuma* che l'aumento dei redditi sia un nuovo reddito derivante dalla guerra. Trattandosi di presunzione, è consentita la dimostrazione contraria; ma questa deve essere data dal contribuente ed è difficilissima, per lo più impossibile, a darsi. È evidente che, partendo da questa presunzione, quasi tutti i redditi nuo-

vi o incrementi di reddito si debbano considerare come derivanti dalla guerra, perchè per considerarli come redditi non dipendenti dalla guerra sarebbe d'uopo supporre un incremento di reddito che si fosse ottenuto a produzione costante ed a prezzi costanti. Come è possibile avere un reddito maggiore di prima quando la produzione resta immutata e quando i prezzi non mutano? Evidentemente c'è una sola maniera di ottenere un reddito netto maggiore di prima in questa ipotesi ed è che la spesa di produzione sia diminuita. Se il caso si avvera, si può ammettere non si tratti di sopraprofitto di guerra, poichè effetto della guerra fu di accrescere, non di diminuire le spese di produzione. In questo unico caso si può ammettere non sia necessaria una prova contraria essendoci una presunzione plausibile che l'incremento non sia connesso alla guerra.

Tuttavia si potrebbe citare qualche caso in cui vi è una certa probabilità che l'incremento del reddito si sia verificato a produzione costante ed a prezzi costanti appunto per causa della guerra, in conseguenza della diminuzione di costo derivante dalla guerra stessa. Il caso, abbastanza sintomatico, dicesi si sia avuto

presso certe imprese di assicurazioni contro gli incendi.

Si è verificato invero che i redditi netti di alcune imprese di assicurazione contro gli incendi sono aumentati durante la guerra sebbene le tariffe fossero rimaste invariate e gli affari non fossero cresciuti. Quale spiegazione di questo fatto abbastanza singolare si può portare questa: il reclutamento e la chiamata di operai nelle città per le lavorazioni belliche assorbirono dalle campagne, insieme colla grandissima maggioranza di onesti lavoratori, anche quei pochissimi che davano occasione ad incendi dolosi, la cui dolosità non è dimostrabile. Minori occasioni vi furono altresì di incendi accidentali o dovuti ad esplosioni d'ira e di odii famigliari. Diminuiscono così per conseguenza della guerra le spese di produzione; verificandosi un aumento di reddito anche a produzione costante ed a prezzo costante. Ma la singolarità stessa del caso che forse è unico e ancora è dubbio dimostra come il legislatore non abbia ecceduto in larghezza quando ha ammesso che in caso di produzione invariata a prezzi costanti non occorresse la prova contraria per dimostrare che non si trattava di sopraprofitto derivante dalla guerra.

Chiarito così qual è l'oggetto dell'imposta, vediamo come l'imposta cade su di esso. Il metodo anche qui è stato, dal punto di vista tecnico, corretto, a differenza di quanto si fece per l'imposta complementare sui redditi superiori alle 10 000 lire in cui si commise l'errore di applicare l'aliquota crescente su tutto *l'intiero* reddito, così da produrre dei salti notevoli nelle somme dovute d'imposta nel passaggio da una categoria all'altra di reddito per incrementi lievissimi di reddito. Qui invece la conformazione tecnica dell'aliquota fu corretta.

Quota del reddito	Per il periodo fiscale dal 1.° luglio 1914 al 31 dic. 1915	Per i periodi fiscali successivi 1916-1917-1918 e 1919
Fino all'8 % del capitale investito	esente	esente
Superiore all'8 ma non al 10 %.	12	20
„ al 10 „ al 15 %.	18	30
„ al 15 „ al 20 %.	24	40
„ al 20 %	35	60

Per gli affittuari agricoli le quattro aliquote rimasero sempre del 10, 20 e 30 per 100 rispettivamente.

Come dice la tabellina stessa, le aliquote del 20, del 30, del 40 e del 60 per

100 colpiscono non l'intiero ammontare del reddito, ma successive frazioni dello stesso reddito; cosicchè, ad esempio, se un contribuente o una società ha un reddito che in un determinato anno si ragguaglia al 50 per 100 del capitale investito, di questo suo reddito occorre fare diverse quote: la prima, immune dalla sovrimposta sui sopraprofitti, la quale va fino all'8 per 100 del capitale investito; la seconda, dall'8 al 10 per 100, sarà colpita colla imposta del 20 per 100; la terza, che va dal 10 al 15 per 100 è colpita dall'aliquota del 30 per 100 e così via. Ognuna delle zone di reddito è colpita dalla sua propria aliquota del 20, 30, 40 e 60 per 100, ottenendosi il vantaggio tecnico che la progressione della imposta è in ragione dell'ammontare del reddito e cresce col crescere di quest'ultimo, senzachè vi siano mai salti improvvisi quando si passa da uno scalino di reddito a quello successivo.

Per gli intermediari non era possibile applicare il criterio relativo alla percentuale sul capitale investito perchè essi non hanno un capitale o per meglio dire hanno un capitale personale, il cui valore di mercato non è valutabile. E allora si applicò un altro criterio: la percentuale

dell'imposta cresce in ragione di decimi sull'ultra reddito.

Quota del reddito	Per il periodo fiscale dal 1.° luglio 1914 al 31 dic. 1915	Per i periodi fiscali successivi 1916-1917-1918 e 1919
Fino ad 1 decimo oltre il reddito ordinario	esente	esente
Superiore ad 1 decimo e fino a a 5 decimi oltre il reddito ordinario	5	10
Super. a 5 e fino a 10 decimi c. s.	12	15
" 10 " 20 "	18	20
" 20 " 30 "	24	25
" 30 decimi oltre il reddito ordinario	35	40

Colui il quale ha un reddito maggiore di solo un decimo al reddito ordinario non paga la sovrimposta sui soprapro-fitti; colui il quale ha un reddito superiore all'ordinario di più di 1 decimo ma non più di 5 decimi paga il 10 per 100 su questo decimo in più; e così via fino ad arrivare a quegli intermediari che hanno lucrato più di 30 decimi oltre il reddito ordinario e che pagano il 40 per 100 sull'eccedenza di questo reddito oltre i 30 decimi.

Aggiungasi senza entrare in troppi dettagli tecnici che *tutto* il sovrareddito ol-

tre quello ordinario già tassato coll'imposta ordinaria di ricchezza mobile, essendo accertato a parte ai fini della *sovrimposta* sui sopraprofitti, doveva essere tassato altresì coll'*imposta* ordinaria di ricchezza mobile. Come conoscere un reddito e non tassarlo? Così fu che alla sovrimposta indicata si deve aggiungere sempre la imposta normale di ricchezza mobile, colle sue aliquote proprie.

La breve esposizione che ho fatto del congegno dell'imposta mostra la necessità di determinare i concetti di «reddito ordinario» e di «capitale investito», poichè l'imposta è tutta imperniata su questi due concetti fondamentali: Cos'è reddito ordinario e cos'è capitale investito? Vi fu nella nostra legislazione una certa oscillazione nel formulare questi due concetti. Originariamente si era detto: reddito «ordinario» è quel tal reddito il quale era stato accertato ai fini dell'imposta di ricchezza mobile per il biennio 1913-'14. «Accertato» ai fini dell'imposta per quel biennio voleva dire reddito «ottenuto» in un periodo antecedente ancora, per lo più verso il 1911 e 1912. *Quid* per tutti i «nuovi» redditi per cui il reddito «accertato» in quel biennio non esisteva? Per essi il legislatore dovette stabilire la

presunzione che il reddito ordinario fosse un reddito determinato con opportuni confronti sulla base di quello che era stato accertato ai contribuenti esercitanti la medesima industria e commercio e posti nelle medesime condizioni: si andava cioè per via di paragone. In ogni caso però il reddito ordinario non poteva per alcun contribuente, anche per quelli già tassati, essere calcolato in una cifra inferiore all'8 per 100 del capitale investito. Si presentò subito il quesito dei redditi i quali non erano nuovi del tutto nè semplicemente vecchi; ma corrispondevano ad un incremento di investimento da parte del medesimo contribuente. Tizio aveva prima della guerra un capitale di 100 000 lire e otteneva un reddito, supponiamo, di 8000 lire all'anno. Questo sarebbe stato il reddito ordinario, se non avesse accresciute le dimensioni della sua intrapresa. Ma se Tizio portò il suo capitale da 100 a 200 000 lire non sarà più corretto considerare come reddito ordinario quello di 8000 lire perchè questo reddito, corrispondente ad un capitale di 100 000 lire, non può più essere il reddito ordinario corrispondente a 200 000 lire. Perciò fu stabilito che per i nuovi capitali investiti da vecchi contribuenti si consi-

derasse come reddito ordinario la medesima percentuale di reddito che era fruttata dai vecchi capitali già investiti; quindi se il vecchio capitale fruttava 8 o meno dell'8 per 100 i nuovi capitali si consideravano come ordinariamente fruttiferi dell'8 per 100. Se poi i vecchi capitali, per esempio, fruttavano già prima della guerra di più dell'8 per 100, ad esempio, il 20 per 100, allora il reddito ordinario per detto capitale era già del 20 per 100 del capitale investito; ed in conformità al concetto informatore della legge, la sovrimposta straordinaria colpiva solo le eccedenze di reddito oltre il 20 per 100. Ciò era logico. Ma la logica fu alquanto spinta quando si ammise che anche i nuovi capitali aggiunti ai primi si considerassero come fruttiferi del medesimo reddito ordinario; se il vecchio capitale otteneva il 20 per 100 si reputò che anche il nuovo fruttasse ordinariamente il 20 per 100. L'ipotesi era un poco azzardosa. Se si ammette che il capitale già investito frutti il 20 per 100, è giusto partire da questa base, perchè l'imposta vuol colpire solo gli incrementi di reddito derivanti dalla guerra e lasciare immuni redditi anche alti quando questi si avevano già prima della guerra. Non

sembra però corretto ammettere senz'altro che i nuovi capitali siano capaci di fruttare il 20 per 100, solo perchè si aggregano a capitali che davano precedentemente questo frutto. In realtà non è sempre possibile ad un industriale aumentare il capitale investito nell'azienda e ottenere che l'incremento di capitale continui a fruttare la medesima percentuale. È probabile invece, che a partire da un certo punto non di rado la produttività netta dei capitali sia decrescente.

Un'ultima importantissima modificazione introdotta nel concetto del reddito ordinario fu quella che prese le mosse da una osservazione fatta da molti industriali e ripetuta anche da studiosi. Sta bene, si disse, che si consideri come reddito di guerra tutto ciò che supera il reddito ordinario di pace; ma come viene calcolato questo reddito ordinario o di pace? Secondo il testo originario legislativo il calcolo si faceva, come vedemmo, sulla base di un accertamento fatto prima della guerra, accertamento registrato sui ruoli della imposta di ricchezza mobile del 1913-'14. Quale l'inconveniente pratico e l'ingiustizia che ne derivavano? Questo: che prima della guerra i metodi di accertamento ai fini

dell'imposta di ricchezza mobile erano rilassati e si procedeva quasi sempre per via di concordati, di medie, di contrattazioni fra agenzia imposte e contribuente. Era raro il caso (limitato quasi soltanto a società anonime) che fossero tassati i redditi effettivi. Era noto e universalmente ammesso che i redditi su cui i contribuenti venivano tassati erano inferiori a quelli reali; ed era quindi frequente il caso che il contribuente il quale aveva in realtà 100 000 lire di reddito era tassato su sole 50 000. L'evasione poteva anche non produrre conseguenze fiscalmente dannose; nel senso che per una imposta ciò che sopratutto conta non è l'altezza dell'aliquota sibbene la perequazione dell'accertamento. Se supponiamo che la medesima regola rilassata fosse stata adottata per tutti i contribuenti, tutti sarebbero stati tassati sulla metà del reddito effettivo; e tutti sarebbero perciò stati tassati perequatamente, pagando tutti un'aliquota forte sulla metà del reddito. Non intendo con ciò lodare la rilassatezza negli accertamenti, che è invece grandemente biasimevole; ma solo segnalare la cagione per cui il fatto era guardato con una certa benignità. Comunque sia di ciò, si ebbe la conseguenza che l'impo-

sta sui sopraprofitti venne necessariamente a cadere su ciò che non era reddito di guerra ma che invece era reddito preesistente di pace. In virtù dei maggiori poteri inquisitori concessi alle agenzie delle imposte, queste vennero durante gli anni di guerra a conoscere molto più esattamente il reddito dei contribuenti di quanto non fosse mai accaduto prima. Mentre prima, per tornare all'esempio già fatto, non si riusciva ad accertare che 50 000 lire su 100 000, dopo si riuscì ad accertare tutte le 200 000 effettive di reddito ottenuto. Ciò fu un bene; probabilmente il vero risultato netto permanente dell'imposta. Siccome però l'imposta di guerra cade sulla differenza fra reddito ordinario «accertato» e reddito di guerra «accertato», l'imposta nuova considerò come reddito di guerra la differenza fra 200 000 e 50 000 e tassò come reddito derivante dalla guerra tutte le 150 000 lire di eccedenza *sull'accertato,* mentre invece il reddito vero di guerra era soltanto eguale alla differenza fra il *vero* reddito antico, 100 000, e il nuovo di 200 000 lire. L'imposta di guerra cadde così anche sulle prime 50 000 lire che non erano affatto connesse colla guerra. L'inconveniente di far pagare l'impo-

sta di guerra su una somma che era viceversa reddito di pace poteva essere e fu da taluno considerato come una penalità non del tutto immeritata per la frode consumata dal contribuente nel periodo antecedente; penalità solo in parte meritata, perchè come si può dire meritata una penalità quando l'amministrazione finanziaria medesima era complice della mite tassazione colla sua acquiescenza? E come si può ammettere che si istituiscano penalità senza dirlo chiaramente, come conseguenza imprevista di testi di legge non a sufficienza ponderati, per colpe passate e su alcuni soltanto dei contribuenti colpevoli? E non aveva il sistema scelto per effetto di stimolare fortemente il contribuente a resistere ai nuovi accertamenti, dandogli la convinzione di combattere per la difesa della giustizia ossia per salvare dalla sovrimposta di guerra ciò che invece era in realtà reddito di pace? Ben fece perciò il legislatore ad affermare recentemente il giusto principio che per il 1918 e 1919 i contribuenti hanno la facoltà di dimostrare che il loro reddito *vero* prima della guerra non era quello *accertato* ai fini dell'imposta di ricchezza mobile per il 1913 e 1914. Nel caso che essi diano que-

sta dimostrazione, per il 1918-'19 l'imposta sui sopraprofitti cadrà soltanto sul di più oltre il reddito vero. Il principio è corretto in quanto che l'imposta sui redditi di guerra viene così a colpire soltanto ciò che è realmente reddito conseguente alla guerra; il contribuente è abbastanza punito della sua frode antica coll'essere indotto dal suo medesimo interesse a confessare il suo reddito permanente di pace, fornendo così al fisco la dimostrazione di essere in grado di pagare permanentemente l'imposta ordinaria di ricchezza mobile su un reddito effettivo maggiore di quello accertato nel 1913-'14. Il principio fu però applicato con esitanza ed in maniera non compiuta: se è corretto che i contribuenti siano tassati per il 1918-'19 soltanto su ciò che supera il reddito *vero* che essi dimostrano aver guadagnato prima della guerra, perchè non dovrebbe ciò essere corretto anche per gli anni 1917, 1916, 1915-'14? Un reddito dimostrato vero non può esser vero soltanto per un anno e lo deve essere per tutti gli anni in cui si applica l'imposta. V'è contraddizione fra il considerare vera una circostanza in riflesso a certi anni e non tenerne conto invece in riflesso a certi altri. Ciò produce anche un'altra con-

seguenza perniciosa: che quei contribuenti i quali avrebbero potuto essere disposti a confessare i loro veri redditi preesistenti alla guerra per essere tassati giustamente nei riflessi dell'imposta sui sopraprofitti, oggi rimangono impensieriti perchè quella loro confessione riferendosi indirettamente anche negli anni 1914-'15, '16 e '17 dà in mano al fisco un'arma per tassarli ingiustamente. Il legislatore si è così arrestato a metà via, ha dato facoltà di dichiarare il vero ma solo per gli ultimi anni e non per gli anni precedenti e così ha reso quasi impossibile ai contribuenti che vorrebbero dichiarare la verità di farlo perchè si esporrebbero al pericolo di dover pagare per i primi esercizi l'imposta di guerra anche su ciò che non è veramente reddito di guerra.

L'altro concetto da cui dipende l'assetto dell'imposta è quello del «capitale investito». Il nostro legislatore per capitale investito intende quello che da libri o atti regolarmente tenuti e compilati e da altre prove certe anteriori alla pubblicazione del regio decreto 21 novembre 1915 risulta come effettivamente impiegato nella produzione del reddito. La definizione è semplice e sembra sia chiara e tale da

non dar luogo a controversie. Ricorderò tuttavia un punto che meritava di essere approfondito: che cosa accade per le società e in genere per gli industriali i quali hanno un capitale preso a prestito? Il capitale preso a prestito è o non è da considerarsi come capitale investito nell'azienda, produttivo di redditi, ossia quel capitale in base a cui si calcolano le percentuali? Questa è una domanda molto importante perchè il congegno che ho delineato crea una contraddizione di interesse fra contribuente e fisco rispetto alla cifra del capitale investito. Il contribuente ha interesse diretto, vivissimo a gonfiare la cifra del capitale investito, perchè quanto più grande è il capitale investito tanto più piccole diventano le percentuali di reddito e tanto maggiore è la probabilità che il suo reddito non abbia a superare o a superare di poco l'8 per 100; mentre invece se il capitale investito è piccolo allora è facile che il suo reddito superi l'8 per 100 e lo superi di molto e quindi una grossa parte di esso cada nell'ultima categoria dei redditi, superiori al 20 per 100 del capitale investito e debba pagare il 60 per 100 d'imposta sul suo ammontare. Il contribuente è interessato

a far figurare quanto più grande è possibile il capitale investito, considerando come tale anche il capitale obbligazionario, o preso a prestito o avuto con ipoteche, cambiali, ecc.; perchè crescendo il capitale investito viene a diminuire la percentuale di utile su di esso e quindi la percentuale dell'imposta. E si potrebbe con un certo fondamento sostenere che il contribuente è dalla parte della ragione, perchè quando si dice «capitale investito nella produzione del reddito» non si esclude nulla di ciò che in realtà è investito a tale scopo; nè si distingue fra capitale proprio del contribuente e capitale preso a prestito. Anzi la distinzione pare illogica, perchè la responsabilità del proprietario dell'azienda non si limita al capitale proprio; ed è anche maggiore e più delicata rispetto ai creditori verso i quali è responsabile del rimborso di tutto il capitale preso a prestito con obbligazioni o cambiali o in conto corrente. Nè l'imposta ha carattere personale e vuol colpire le diverse persone interessate nell'impresa; ma è reale e vuol colpire la maggiore o minore produttività dell'impresa *come tale*, astrazion fatta dalle persone che concorsero a fornire i capitali in essa investiti o dalle moda-

lità giuridiche del conferimento. Si potrebbe quindi anche ammettere che tutto il capitale investito sia da considerarsi come tale anche se in parte è preso a prestito; tenendosi naturalmente conto in tal caso degli interessi passivi in detrazione e comprendendo questi nel reddito ordinario. Fa d'uopo riconoscere però come siffatto metodo sarebbe stato disforme da quello accolto nella legge di imposta sulla ricchezza mobile, a cui i decreti sui sopraprofitti sempre fanno richiamo; nella quale degli interessi passivi si tien conto per detrarli dal reddito proprio del contribuente, tassando i primi in categoria A (redditi di capitale puro) ed il reddito residuo in categoria B (redditi misti di capitale e di lavoro). Così si fa, per il calcolo del reddito imponibile, anche per l'imposta sui sopraprofitti; ed è logico che in tal caso non si debba far entrare le somme prese a prestito nella cifra del capitale investito. Scema così quest'ultima cifra, crescono le percentuali del reddito e cresce per conseguenza la percentuale d'imposta da pagarsi dal contribuente.

Una questione molto importante che è sorta dappertutto rispetto alla tassazio-

ne dei sopraprofitti è quella degli ammortamenti. Rispetto agli ammortamenti prima della guerra c'era una certa giurisprudenza, una certa pratica amministrativa variabile da provincia a provincia, ma che si era in certo qual modo assodata; per esempio si ammettevano certe percentuali di ammortamento per le diverse specie di capitali: un tanto per cento per gli edifici, un tanto per cento per il macchinario, per i motori, ecc. È chiaro che le quote di ammortamento debbono essere considerate come una spesa se non si vuole tassare come reddito ciò che invece è spesa. L'imposta sui sopraprofitti pose però dinanzi nuovi problemi a questo riguardo. Erano sufficienti le vecchie percentuali, che di solito erano miti, del 2, 3, 4 per 100 colle quali si intendeva ricostituire il capitale in un periodo di tempo lungo, variabile dai 10 ai 50 anni? Bastavano queste percentuali di ammortamento rispetto ai capitali investiti nelle imprese aventi per iscopo forniture di guerra? Evidentemente no; in quanto che nuovi fatti sorgevano a rendere necessaria una modificazione delle antiche norme.

Tutti gli industriali furono costretti durante la guerra a comperare affretta-

tamente, ed a prezzi grandemente accresciuti in confronto agli antichi, macchinari per la produzione di armi e di munizioni, macchinari destinati, a guerra finita, ad essere deprezzati fino a valere poco più del materiale grezzo di cui sono composti. Ecco quindi la necessità di adottare periodi molto più brevi di ammortamento, ecco la necessità che il sopracosto straordinario, eccezionale dovesse essere ammortizzato nel breve periodo di tempo in cui il legislatore supponeva dovesse continuare la guerra. Questa necessità fu riconosciuta ed accolta. Si considerano infatti come passività deducibili tutte le svalutazioni e gli ammortamenti eccezionali di speciali impianti fatti per l'esecuzione di forniture di guerra, distinguendoli in tre parti: la prima è quella del *sopraprezzo* che a causa dello stato di guerra fu dovuto pagare per i nuovi impianti e per le trasformazioni eseguite negli impianti vecchi per la esecuzione delle forniture di guerra. Questo sopraprezzo si ammise fosse ammortizzato nello stesso anno dell'acquisto. Una seconda parte dell'ammortamento eccezionale è quella dovuta al *sopralogorio.* Gli impianti furono assoggettati ad una pressione produttiva

molto più forte dell'ordinaria, furono affidati a maestranze meno esperte delle antiche, donde logorio più rapido, maggior facilità di guasti. Perciò si ammise che il sopralogorio fosse pure ammortizzato in un periodo di tempo brevissimo, nel periodo in cui il legislatore suppose dovesse continuare la guerra, ossia entro il 1919. Si divide quindi il sopralogorio in tante annualità quante rimangono, dall'anno dal quale si parte fino alla fine della guerra e in ognuno di quegli anni si può ammortizzare una di quelle annualità. Il sopralogorio, per presunzione generale, si intende sia eguale alla differenza fra il valore che il macchinario ha in inventario, detratto s'intende il sovraprezzo già ammortizzato a parte e il valore che si suppone l'impianto possa avere alla fine della guerra, ossia, come si esprime il legislatore, il valore attribuibile agli impianti e trasformazioni a guerra finita. Se non c'è modo di calcolare esattamente questo valore alla fine della guerra, si suppone essa sia eguale al 20 per 100 dell'effettivo costo totale. Il 20 per 100 ora detto costituisce la *terza* parte del valore degli impianti compiuti durante la guerra; e questa, siccome si suppone esistente ancora a guerra finita, costituisce

la parte *permanente* del valore degli impianti stessi; e si ammortizza con le norme solite dell'ante-guerra. Trattasi di norme empiriche; ma tali che si possono considerare come abbastanza rispondenti allo scopo che il legislatore voleva ottenere, quello di non tassare come reddito ciò che era invece una spesa di ammortamento da farsi durante la guerra.

Oltre a queste deduzioni per ammortamento il legislatore ne concesse un'altra che già da lunghi anni gli industriali chiedevano ai fini dell'imposta ordinaria di ricchezza mobile, e cioè che fosse calcolata fra le spese di produzione le tasse di registro che l'industriale pagava per i contratti di appalto fatti collo Stato. La finanza partendo dalla dizione letterale della legge si era sempre rifiutata di concedere questa deduzione di spesa. Invece in regime di imposta sui sopraprofitti il legislatore aderì a che queste tasse potessero essere considerate come spese, come in realtà sono; limitando però la sua concessione alle seguenti condizioni: 1.°) che i contratti di appalto fossero inerenti alla produzione del reddito; 2.°) che della tassa il contribuente provi non essersi tenuto conto nella determinazione del reddito.

Man mano che la guerra andava avvicinandosi alla fine, un nuovo elemento prendeva sempre maggiore consistenza e doveva essere tenuto in considerazione e lo fu in effetto con un decreto recentissimo del 5 gennaio 1919. Questo elemento era la possibilità delle svalutazioni che la fine della guerra poteva produrre nelle esistenze di magazzino, ed in genere in tutto ciò che formava attività dell'azienda.

Il saldo utile di una qualsiasi azienda è una differenza fra partite attive e partite passive. Se fra le partite attive vi sono le esistenze di magazzino, che sono valutate ai prezzi gonfiati della guerra, risulta un saldo utile notevole che è tassabile, e fortemente, ai fini dell'imposta. Molte volte questo saldo utile non è realizzato, ma risulta soltanto da scritturazioni, e gli industriali si vedono davanti il pericolo di pagare l'imposta su redditi non ancora realizzati che sono soltanto la differenza fra cifre attive e cifre passive del bilancio.

Per ovviare in parte a questo danno il decreto luogotenenziale del 5 gennaio 1919 ordinò: «La imposta e sovrimposta accertata agli effetti dell'applicazione per il 1918 sugli utili che, giusta i bilanci co-

stituenti le basi dei singoli accertamenti per l'anno stesso, risultino dalle Società ed Enti di cui all'articolo 25 della legge sull'imposta di R. M., accantonati a speciale riserva per far fronte alle svalutazioni che nell'anno 1919 potranno verificarsi sulle merci, valori e crediti, saranno restituite quando le Società od Enti dimostrino di avere impiegato detta riserva per lo scopo per il quale essa fu costituita». Così per il 1918 gli industriali e le società industriali, i quali temono che le loro attività possano sgonfiarsi e scomparire e dar luogo magari a perdite invece degli utili che si erano immaginati, avranno diritto di mandare quegli utili ad una speciale riserva, anzichè distribuirli. Se nel 1919 sarà accertato che quella riserva o parte di essa sarà stata adoperata per far fronte a svalutazioni effettivamente verificatesi nelle merci, valori e crediti, la finanza restituirà l'imposta pagata nel 1918 sugli utili che erano stati accantonati.

Norma provvida, la quale accoglie il principio da lungo tempo esposto dagli studiosi della legislazione ordinaria sui redditi mobiliari della compensazione fra redditi di un esercizio e perdite di un altro esercizio. Sarebbe però utile che,

anzichè applicarsi solo al 1918, pur non volendo rinvangare gli accertamenti del 1914-'15 e 1916, tenesse conto anche dell'esercizio 1917, tanto più che praticamente l'amministrazione finanziaria non ha ancora eseguito se non per casi specialissimi gli accertamenti per quell'anno e può benissimo darsi che in parecchi casi gli utili accertati per il 1917 siano destinati poi ad essere ingoiati da perdite che si verificheranno nel 1919 o magari si sono già verificate nel 1918. Sarebbe cioè desiderabile che gli accertamenti del reddito si facessero cumulativamente per tutti e tre gli esercizi. La divisione in esercizi è del resto una divisione artificiale, è una finzione nostra che ci riesce utile per regolare i conti delle amministrazioni private e pubbliche, per definire i rapporti della vita civile ed economica, ecc. In realtà la vita di una azienda industriale è una vita continuativa; il profitto e la perdita sono fatti che si possono più agevolmente constatare in una serie di anni anzichè anno per anno. Nel caso nostro di una imposta che ha per iscopo di colpire i redditi ottenuti in conseguenza della guerra si dovrebbe, almeno astrattamente, colpire l'intiero profitto ottenuto in tutto il pe-

riodo di guerra cumulativamente preso, tenuto conto anche delle ripercussioni che la guerra potrà avere nel periodo successivo. La separazione in periodi è una finzione che può magari condurre a ingiustizie stridenti. Un contribuente, per fare un esempio, il quale abbia ottenuto nel primo periodo un reddito di 100 000 lire, nel secondo periodo abbia avuto una perdita di 100 000 lire, nel terzo un nuovo utile di 100 000 lire e nel quarto di nuovo una perdita di 100 000 lire in realtà ha ottenuto un reddito *zero*; eppure, sulla base della legislazione vigente, egli è tassato su 100 000 lire di reddito del primo e su altrettanto del terzo anno; nel secondo e nel quarto in cui ha avuto perdite, la finanza non lo tassa ma nemmeno gli rimborsa l'imposta che ha dovuto pagare negli altri anni. L'esempio ipotetico raffigura un caso estremo. Ma i casi intermedi debbono essere abbastanza frequenti. Sarebbe quindi logico che la tassazione avvenisse per tutto il periodo della guerra. Ammettiamo pure che praticamente ciò possa portare qualche inconveniente; ma indubbiamente per le tassazioni ancora da farsi, che sono quelle del 1917, del 1918 e del 1919, sarebbe opportuno fare

una compensazione fra guadagni e perdite in guisa da tassare soltanto ciò che è reddito effettivo netto residuale.

L'imposta sui sopraprofitti è stata caratterizzata da norme che ai miei occhi hanno un valore superiore allo stesso valore fiscale dell'imposta come fonte diretta di entrata e come strumento di perequazione; essa è stata vantaggiosa perchè ha introdotto nella nostra legislazione norme che non potranno più cadere; anzi dovranno essere in avvenire estese alle imposte ordinarie sul reddito. La prima di queste norme è quella relativa alle maggiori facoltà di indagine che l'amministrazione finanziaria ha acquistato. Mentre prima essa poteva prendere visione soltanto dei libri delle società anonime o in accomandita per azioni, adesso questa facoltà è stata estesa a tutte le altre forme di società e anche agli industriali e commercianti privati. È bastata questa maggiore facoltà di indagine data all'amministrazione perchè si accertassero i redditi normali già esistenti prima della guerra in cifre notevolmente superiori a quelle che risultavano un tempo dai concordati intervenuti fra finanza e contribuente. Il vantaggio è serio e duraturo.

La nuova imposta ha pure introdotto una maggiore serietà per quello che si riferisce alle dichiarazioni dei contribuenti. La dichiarazione del reddito da parte dei contribuenti non è cosa nuova nella nostra legislazione; ma l'obbligo, in realtà, era stato scritto sulla carta ma non tradotto in atto. La nuova imposta sui sopraprofitti invece commina forti penalità per le omissioni (penalità eguale alla sovrimposta) e per le dichiarazioni difettose perchè inferiori al vero (penalità uguale precisamente alla sovrimposta che avrebbe dovuto essere pagata sulla somma omessa). E queste penalità pare che non di rado siano state realmente inflitte.

Specialissime cautele furono poi prese nei riguardi dei contribuenti morosi. Invece della semplice pignorazione di beni mobili da eseguirsi in un momento in cui il contribuente aveva già provveduto a farli scomparire, invece della semplice messa all'incanto di beni che magari non esistevano, l'amministrazione fu dotata del potere speciale di far dichiarare in date contingenze il fallimento del contribuente moroso con tutte le conseguenze del fallimento, e di provocare talvolta il sequestro conservativo sulle attività del contribuente. Furono anche stabilite re-

sponsabilità molto rigide a carico di tutti coloro che potevano essere indirettamente obbligati al pagamento dell'imposta. Gli industriali, per esempio, furono dichiarati solidariamente responsabili per l'imposta dovuta dagli intermediari, di cui si servivano, sulle provvigioni ad essi dovute; cosicchè l'amministrazione sapesse, in caso di insolvenza dell'intermediario, contro chi rivolgersi in linea sussidiaria. Per evitare che i contribuenti con cessioni frodolente delle loro aziende sfuggissero all'imposta fu dichiarata la responsabilità dei cessionari delle aziende commerciali ed industriali per l'imposta e sovrimposta gravante sui redditi di guerra dei precedenti esercizi, presumendo come cessionari coloro che continuavano in qualunque modo l'azienda già esercitata dal cedente ed elevando a criterio presuntivo di avvenuta cessione il semplice fatto dell'esercizio della medesima industria o commercio nei medesimi locali che prima erano occupati dal presunto cedente; così da mettere in grado l'amministrazione di esercitare la propria azione su qualcosa di tangibile nel caso si fosse fatta una cessione frodolenta. Furono anche sancite norme le quali stabiliscono la responsabilità per

il pagamento dell'imposta e relative penalità degli amministratori delle società anonime e delle società in accomandita per azioni in carica all'atto della messa in liquidazione delle società e nei 12 mesi precedenti e dei liquidatori togliendo così la possibilità di sciogliere frodolentemente le società allo scopo di far diventare inesigibile l'imposta.

È da credere che queste ottime norme rimarranno nella legislazione anche quando scomparirà l'imposta sui sopraprofitti e assicureranno una maggior giustizia e una maggiore equità nei rapporti fra contribuenti e finanza.

Dopo l'esposizione, qualche breve critica.

Rispetto agli ammortamenti si può osservare che il legislatore da un certo punto di vista è stato troppo ristretto, da un altro punto di vista troppo largo nel concederli. Ristretto nel senso che gli ammortamenti eccezionali di guerra furono concessi solo per gli impianti fatti «in contemplazione delle forniture di guerra». Lo Stato però, oltre i redditi connessi colle forniture di guerra, ha tassato anche i sopraredditi di guerra che si ottennero con imprese che non avevano nulla a che fare colle forniture; ora è ingiusto che

lo Stato mentre le tassa, neghi a queste imprese il diritto agli ammortamenti straordinari che sarebbero a giusta ragione loro dovuti perchè anch'esse possono essere costrette a fare impianti nuovi, a comperare macchine a costo cresciuto, ecc.

Da un altro verso il legislatore fu un po' troppo largo nel calcolare gli ammortamenti; ciò che ebbe per effetto che gli industriali largheggiassero nel far impianti perchè in molti casi i denari eventualmente risparmiati sugli impianti avrebbero dovuti darli allo Stato sotto forma di imposta. Accadde non di rado così che, coi denari che si sarebbero dovuti pagare allo Stato a titolo di imposta, si facessero impianti anche malfatti, a costo eccessivo, senza badare a risparmi. Inconveniente non piccolo perchè provocò un aumento ulteriore nel prezzo dei materiali da costruzione e un impiego inutile di lavoro che avrebbe potuto essere meglio impiegato in lavori più necessari.

Un'altra imperfezione grave dell'imposta è che essa non tiene calcolo degli incrementi nello sviluppo delle imprese non dipendenti strettamente dalla guerra ma piuttosto dal progresso naturale delle

aziende stesse. Suppongasi ad esempio una impresa industriale che si fosse formata nel 1910 e che nel periodo precedente alla guerra si trovasse nel periodo di formazione, di infanzia cosicchè i suoi redditi fossero molto bassi. Viene la guerra; l'impresa vede i suoi redditi aumentare; ma aumentano per conseguenza della guerra o del suo naturale sviluppo? Potrebbe darsi che non la guerra, ma l'impulso precedente, la maturità sopravvenuta dell'impresa fossero la causa del crescente reddito. È vero che nella nostra legislazione è consentito al contribuente di dimostrare che, malgrado l'aumento di produzione e di commercio, il maggior reddito non deriva dalla guerra. In realtà la prova è difficilissima a darsi. Nella legislazione inglese si diede il carico ad una commissione speciale di valutare questi casi singolari, sì da valutare quale avrebbe dovuto essere lo svolgimento naturale dei redditi, astrazion fatta dalla guerra, per quelle categorie di industrie o imprese che si trovavano nel loro periodo formativo prima dello scoppio della guerra.

Ma forse l'inconveniente di maggior rilievo è dato dal congegno adottato per la misurazione dell'imposta per cui si tassa

non *il più del reddito*, ma *il di più della percentuale* del reddito stesso sul capitale oltre una percentuale base. Questo inconveniente è stato perfettamente lumeggiato dal professor Seligman dell'Università di Columbia, il quale nella *Political Science Quarterly* del marzo 1918 scriveva: « Si può dire qualcosa a favore di una imposta progressiva sul reddito, si possono spendere parole in favore di una imposta progressiva sul capitale ma è difficile dire qualche cosa in difesa di una imposta la quale sia graduata progressivamente sulle percentuali variabili del reddito in confronto al capitale. Penalizzare lo spirito di invenzione e di intrapresa in una maniera assurda nel caso dell'imposta sul reddito e sul capitale, ecco la caratteristica unica della imposta sugli extra-profitti. In primo luogo, se è vero che gli extra-profitti sono talvolta il risultato, in parte almeno, dell'ambiente sociale, essi non di rado debbono essere attribuiti all'abilità ed allo spirito d'invenzione individuale. Mentre è perfettamente corretto che una parte dei profitti debba andare a favore della società, non si capisce affatto perchè l'imposta debba essere graduata secondo il grado di capacità inventiva dimostrata.

Ma v'è una considerazione ancor più importante da fare: quasi tutte le grandi intraprese sono cresciute da umili principii; ed è precisamente in questi umili principii che la percentuale dei profitti al capitale investito è massima. Il criterio scelto, perciò, è quello che meglio poteva proporsi lo scopo di frenare l'industria, di reprimere lo spirito di intrapresa nel suo bel principio e di conferire un vantaggio artificiale alle imprese grandi e fortemente stabilite».

Quale è il significato della critica dello Seligman? Che il sistema scelto porta a questo risultato: sono puniti o sovratassati quei contribuenti i quali riescono a far fruttare maggiormente il loro capitale. Se un contribuente è così poco abile che non riesce a far fruttare il suo capitale più dell'8 per 100 non paga imposta; un altro contribuente che colla sua abilità riesce dallo stesso capitale ad ottenere un reddito molto maggiore, paga l'imposta.

Si viene in tal modo a dare un premio a coloro che utilizzano poco i loro capitali, a coloro che con un determinato capitale riescono a far pochi affari, che col massimo sforzo ottengono il minimo risultato. Il principio fondamentale delle scienze fisiche e chimiche, della meccanica appli-

cata, della scienza economica — la legge del minimo sforzo per ottenere il massimo risultato — viene addirittura capovolto. È poi anche probabile che l'imposta congegnata in questa maniera produca l'effetto di tassare di più le piccole in confronto delle grandi intraprese; in quanto che è più facile che una piccola intrapresa diretta da una persona che abbia capacità e spirito speculativo riesca con piccolo capitale ad ottenere un forte rendimento, essendo in essa il valore dell'opera congiunta al capitale; e allora è tassata coll'aliquota massima.

Sostanzialmente dunque l'imposta, per il modo tecnico come è congegnata, produce questi risultati: di multare coloro i quali sanno far rendere assai il capitale e di essere antidemocratica nel senso di favorire per solito le grandi intraprese e pesare fortemente sulle piccole intraprese. Questa ultima considerazione mi fornirà l'addentellato per venir a discorrere in seguito delle possibili trasformazioni dell'imposta, trasformazioni che sono chieste da varie parti in quanto si vuole che questa imposta, opportunamente modificata, duri e diventi un elemento permanente del nostro sistema tributario.

LEZIONE TERZA.

Di alcune possibili prosecuzioni e trasformazioni dell'imposta sui sopraprofitti nel dopo guerra.

L'imposta sui profitti di guerra ha lasciato strascichi nella teoria e anche presso talune correnti dell'opinione pubblica nel senso che questa imposta è parsa a parecchi uno strumento assai utile per continuare a procacciare entrate alle finanze e anche per colpire certi redditi che si possono considerare come degni di speciale considerazione. Non è irragionevole pensare che i ministri delle finanze che hanno visto una imposta prima inesistente rendere in un solo esercizio 450 milioni, che hanno potuto fare il calcolo che essa renderà nel suo periodo complessivo di vita circa due miliardi, si sentano attratti a continuare questa imposta anche nel periodo post-bellico nel-

la speranza di ottenere proventi che servano a colmare il cospicuo vuoto del nostro bilancio. Queste tendenze a far continuare l'imposta sui sopraprofitti nel dopo guerra prendono due forme: o quella di una imposta per una volta tanto o quella di una imposta permanente. La nostra commissione per il dopo guerra, sezione VI, per i provvedimenti finanziarii, propone sia stabilita una speciale imposta destinata a fruttare tre miliardi di lire la quale colpisca gli incrementi patrimoniali verificatisi durante la guerra. Il titolo stesso dice quale è l'oggetto dell'imposta proposta dalla commissione per il dopo guerra: dovrebbe farsi una specie di inventario patrimoniale del contribuente italiano prima e dopo la guerra; la differenza dovrebbe essere colpita dall'imposta e questa dovrebbe essere determinata in un'aliquota tale che dia luogo ad un provento per la finanza di tre miliardi di lire. L'applicazione dovrebbe farsi col metodo del contingente; ossia la massa dei contribuenti, ripartita in classi e gruppi di mestiere e di regione, dovrebbe essere responsabile verso lo Stato di questa cifra di tre miliardi. Se in un primo accertamento tale cifra non fosse raggiunta si dovrebbe fare un successivo accerta-

mento e sovraimposizione fino ad ottenere la somma totale.

Questa proposta — badisi che, come avvertii iniziando queste mie lezioni, io non intendo dare un giudizio definitivo ma solo porgere gli elementi per un giudizio — dà luogo a difficoltà di varia natura.

Una prima è quella relativa alla misurazione dell'oggetto dell'imposta. Questa dovrebbe colpire l'incremento del patrimonio; ma innanzi tutto dovrebbe essere risoluto il problema che cosa sia in realtà incremento di patrimonio. Si intende un incremento puramente monetario, ossia la differenza fra due inventari, uno fatto al 31 dicembre 1913 e l'altro al 31 dicembre 1919 od a quell'altra data che il legislatore fisserà? Evidentemente questi due inventari non sono fra loro paragonabili perchè espressi in monete le quali apparentemente sono eguali, in realtà sono assai disformi; sarebbero sì espressi in lire italiane, ma è chiaro che le lire di prima sono una cosa assai diversa dalle lire di dopo la guerra. Per poter realmente constatare una differenza patrimoniale sarebbe necessario ridurre tutte e due le specie di lire ad un unico denominatore monetario; che si trattasse in amendue i

momenti considerati di lire aventi la medesima potenza d'acquisto. Altrimenti si rischierebbe di tassare incrementi patrimoniali che non son tali se non di nome. Se Tizio ha veduto aumentare il suo patrimonio da 100 a 200 mila lire, ma se le 200 di dopo valgono come le 100 di prima, in realtà la sua situazione patrimoniale, la sua facoltà di disporre dei beni di questo mondo non sarà affatto variata. Non mi dilungo ulteriormente su questo punto essendo mia intenzione di lasciar da parte l'aspetto monetario dei problemi tributari che, data la loro importanza, non si potrebbero discutere di passaggio.

Un'altra gravissima difficoltà che si presenta a chi vuol applicare l'imposta è di sapere se vi è la possibilità di fare due inventari della fortuna dei contribuenti, anche supponendo vi sia un metodo per ridurli ad un comun denominatore. Per il secondo momento successivo alla guerra si può tentare questo inventario perchè si tratta di constatare un fatto presente; non mancherebbero anche qui delle difficoltà gravissime, ma forse non sarebbero addirittura insormontabili. Ma per il passato? Come si ricostruirà l'inventario al 31 dicembre 1913? È possibi-

le far oggi quello che non si è fatto allora?

Sembra che in Germania una imposta di questo genere sia in corso di preparazione; ma là è possibile perchè preesisteva alla guerra l'imposta straordinaria sul patrimonio, creata appunto per scopi militari. Esiste un inventario del patrimonio di tutti i cittadini tedeschi riferito al 31 dicembre 1913 e su questo si applicò già una volta la tassazione. Da noi il punto di partenza non esiste e le difficoltà per ricostruirlo saranno formidabili. Ne ricordo una sola: come sarà possibile poter constatare qual'era il patrimonio dei contribuenti consistenti in valori al portatore? Se tutti i valori fossero stati nominativi, uno spoglio sia pure complicato avrebbe forse permesso di fare questa ricostruzione; ma dato che una parte notevole delle fortune prebelliche consisteva in titoli al portatore come sarà possibile sapere a chi allora appartenevano questi titoli? Questa è una notizia che non potremo mai più avere.

In effetto la stessa commissione finisce coll'ammettere implicitamente che l'imposta sugli incrementi di patrimonio avvenuti durante la guerra si convertirebbe in una imposta addizionale, la quale in ul-

tima analisi graverebbe quei tali contribuenti i quali già durante la guerra sono stati soggetti all'imposta sui sopraprofitti di guerra. Per alcune categorie di contribuenti esistono infatti accertamenti disposti durante la guerra i quali ci permetterebbero di constatare il profitto complessivo che essi hanno ottenuto durante questo periodo. Praticamente, se si applicasse l'imposta in questione, gli unici contribuenti tassati finirebbero per essere costoro, perchè a loro riguardo si avrebbero dati abbastanza plausibili sui redditi che hanno ottenuto durante la guerra e si potrebbe con un semplice conteggio valutare l'incremento patrimoniale. In sostanza si tratterebbe di una ulteriore sovraimposta sui sopraprofitti di guerra. Io dubito però che da una imposta così congegnata e ridotta a questa espressione si possano ricavare quei tre miliardi che la commissione per il dopo guerra suppone. Se l'imposta sui sopraprofitti di guerra, secondo i dati che ci ha forniti il ministro Meda, frutterà probabilmente alla finanza due miliardi di lire, come è concepibile che una aggiunta alla stessa imposta frutti una somma maggiore di quella che l'imposta primitiva ha dato? Mi par ben difficile rica-

vare tre miliardi di lire da una fonte che ha già dato due miliardi, ricorrendo, come abbiamo visto, a forti aliquote, le quali, per talune zone di reddito, vanno, tenuto conto dell'imposta e della sovrimposta, al di là dei due terzi del sopraprofitto.

L'idea merita tuttavia di essere studiata, forse non nel senso di una sovraimposta da aggiungersi a quella già pagata, ma nel senso di una liquidazione definitiva della imposta sui sopraprofitti ottenuti durante la guerra.

Già dissi ieri come uno dei difetti dell'imposta sui sopraprofitti di guerra sia stato quello di concepire la guerra scissa in diversi periodi, uno indipendente dall'altro; unica deviazione a questo criterio la parziale compensazione fra il 1918 e il 1919 determinata con recente decreto. Aggiunsi che questa separazione in periodi è irrazionale poichè è la guerra nel suo complesso che ha determinato spostamenti di fortuna e incrementi di reddito e finchè la guerra non sia giunta alla sua definitiva liquidazione è difficile poter sapere con precisione se i redditi o le perdite verificatisi in un periodo abbiano dato luogo ad una perdita o ad un guadagno definitivo. Da ciò l'oppor-

tunità di valutare e considerare questi profitti nel loro complesso per tutto il periodo della guerra. La proposta fatta dalla commissione per il dopo guerra potrebbe essere un addentellato per questa liquidazione definitiva delle posizioni dei contribuenti soggetti all'imposta sui sopraprofitti. Si tratterebbe di calcolare il profitto intiero e definitivo ottenuto dai contribuenti commercianti, industriali, affittaiuoli e intermediari (e vi si potrebbero aggiungere altre categorie, per esempio, quella dei professionisti e dei proprietari coltivatori di terreni propri) e di assoggettarli ad una imposta con aliquota da determinarsi a conto della quale sarebbero già conteggiati i pagamenti fatti nei periodi precedenti.

Se si trattasse di una imposta relativa a redditi futuri, sarei favorevole ad una radicale mutazione nel modo di calcolare l'aliquota. Il metodo scelto di un'aliquota crescente col crescere della percentuale del reddito sul capitale investito è, come dimostrai nella passata lezione sulle traccie dello Seligman, produttivo di pessimi effetti. Ma poichè si tratterebbe in questo caso di un tributo di liquidazione, pur non nascondendomi gli effetti dannosi pel futuro del cattivo esem-

pio dato in passato — cattivo esempio del resto già dato — sembra difficile innovare profondamente sul sistema accolto. Il quale potrebbe essere innovato nel senso di aumentare tutte le aliquote proporzionatamente in guisa che l'ultima zona di reddito, quella più alta, venga ad essere colpita da un complesso di imposta e sovrimposta dell'80 per 100.

Passo adesso al secondo ordine di idee a cui accennavo e cioè alla opportunità della trasformazione della imposta sui sopraprofitti in un organo *permanente* di tassazione.

Il professor Seligman ha scritto parole che concluderebbero a favore di questa opportunità: «L'imposta sui sopraprofitti esistente negli Stati Uniti è suscettibile di una continua applicabilità dopo la guerra e non è del tutto impossibile che possa persino svilupparsi come il ramo più cospicuo del nostro sistema tributario». È una affermazione degna di considerazione per l'autorità di chi la fece, ma per poterla apprezzare al suo giusto valore è necessario ricordare qual'è l'indole dell'imposta nord-americana che corrisponde alla nostra dei sopraprofitti. La nostra è un'imposta sui sopraprofitti di guerra, quella è una imposta di guerra

sui sopraprofitti; lo spostamento della parola porta ad uno spostamento completo nel concetto informatore dell'imposta. In Italia si sono colpiti con la imposta sui sopraprofitti le eccedenze di reddito ottenute durante la guerra in confronto ai redditi che si ottenevano in tempo di pace, ossia la differenza fra redditi di pace e redditi di guerra; invece nel sistema nord-americano l'oggetto della tassazione è completamente diverso, ed è l'eccedenza nei redditi verificatisi durante la guerra in confronto ad un reddito ipotetico normale. Sembra la stessa cosa ma in realtà è molto diversa. Se in Italia una impresa guadagnava già in pace il 20 per 100, fino al limite del 20 per 100 non è soggetta all'imposta straordinaria di guerra e lo è soltanto per il supero; invece negli Stati Uniti se una impresa guadagnava in tempo di pace il 20 per 100 ed ha continuato durante la guerra a guadagnare lo stesso 20 per 100 è soggetta ad una imposta sull'eccedenza oltre il 7-9 per 100, in media l'8 per 100, che è considerato dal legislatore come guadagno normale. È evidente che questo tipo di imposta potrebbe mantenersi, perchè anche negli anni successivi alla guerra vi saranno redditi i quali supereranno il

reddito normale e potranno essere soggetti all'imposta.

Del resto il tipo che dirò «americano» di tassazione ha già trovato in Italia applicazione in due imposte stabilite durante la guerra: la imposta sui proventi dei dirigenti e procuratori delle società commerciali e quella sugli amministratori delle società anonime. Esse sono del tipo dell'imposta americana di guerra sui profitti ultra normali. Concetto informatore della prima è di colpire le partecipazioni, interessenze, provvigioni, ecc., che sono pagate dalle società ai loro amministratori delegati, gerenti, ecc., direttori generali, direttori tecnici ed amministrativi, sia centrali che locali, quando in aggiunta allo stipendio le partecipazioni, ecc., diano luogo ad un reddito ultra-normale, considerandosi come reddito normale la somma complessiva di 10 000 lire.

Sull'eccedenza tassabile l'imposta cade colle seguenti aliquote:

Quota di eccedenza	fino a L. 5 000	5 %
" " "	da L. 5 001 " " 10 000	10 %
" " "	" " 10 000 " " 15 000	12 %
" " "	" " 15 000 " " 20 000	15 %
" " "	" " 20 001 in più	20 %

La seconda imposta colpisce i compensi dei consiglieri di amministrazione delle società anonime e dei soci accomanda-

tari delle accomandite per azioni, sotto qualsiasi denominazione siano concessi, di compartecipazione agli utili, assegni, medaglie di presenza, diarie, ecc. L'imposta colpisce qui non un'eccedenza su un reddito normale, ma l'intiero ammontare degli assegni, ecc.; ed è congegnata nel seguente modo:

	PERIODO FINANZIARIO	
	fino al 31 dic. 1917	dal 1.° genn. 1918
quota del compenso fino a L. 2 500	5	5
da L. 2 501 a „ 5 000	8	10
„ „ 5 001 „ „ 10 000	10	12
„ „ 10 000 „ „ 20 000	12	15
„ „ 20 000 „ „ 40 000	15	20
„ „ 40 000 in più	20	25

La somma tassata è il cumulo di tutti i compensi ottenuti da una persona anche da società diverse.

Per ambe le imposte il metodo della applicazione dell'aliquota è quello a scaglioni, sulle quote del reddito.

Le due imposte furono concepite come uno strumento della finanza straordinaria di guerra. Ma è facile vedere come possano le due imposte diventare perma-

nenti, non nella forma originale, ma in una modificata e generalizzata. Il problema è già stato generalizzato non ancora in testi di legge ma specialmente per opera di studiosi. In Italia molto si è occupato, con accuratezza scientifica e con vera passione, di questo argomento il professor Griziotti dell'Università di Catania che, specialmente durante la guerra, è stato indotto a fare applicazioni concrete di un sistema d'imposta che aveva già largamente studiato prima. Egli recentemente ha fatto sul *Giornale degli Economisti* (febbraio 1919) l'esposizione di un sistema di tassazione che avrebbe lo scopo di tassare in modo permanente i redditi in eccedenza ai redditi normali. Alle eccedenze stesse egli dà il nome di rendite nei redditi, distinguendo il reddito dei contribuenti in due parti, quello che è reddito normale e quello che è invece la rendita in questo reddito, una eccedenza oltre questo reddito. Vorrebbe creare un sistema di imposte indirizzato a colpire le rendite nei redditi, eccedenti il reddito normale. Il sistema di tassazione propugnato dal professor Griziotti avrebbe un carattere generalissimo. Io non posso qui se non riassumerlo nelle sue linee somme.

Il *reddito del lavoro* sarebbe colpito con un'imposta quando trattandosi di lavoratori pagati a giornata, o a settimana o a quindicina il salario superasse le 10 lire al giorno nel caso di potenza di acquisto normale della moneta (all'incirca ritorno alle condizioni monetarie antebelliche) o superasse le 15 lire, nel caso in cui la moneta rimanesse deprezzata, all'incirca al livello odierno. Per i bottegai e gli artigiani sarebbe tassato il reddito quando superasse le 5 o le 8000 lire annue (sempre nelle due ipotesi del calcolo in lire apprezzate o in lire deprezzate). I professionisti sarebbero tassati sulla parte del loro reddito eccedente le 10 o le 15 000 lire all'anno.

Per *i redditi misti di capitale e lavoro*, il calcolo sarebbe più complicato, in quanto si dovrebbe dedurre dal reddito totale complessivo dell'industriale o commerciante innanzitutto il compenso normale dell'attività personale, determinato probabilmente come sopra per i professionisti; inoltre dovrebbe dedursi anche l'interesse normale sul capitale (5 o 6 per 100). L'eccedenza, fatte queste detrazioni, sarebbe la rendita imponibile.

Per i *capitali puri* impiegati in prestiti, si considererebbe come materia impo-

nibile l'eccedenza di reddito oltre il 5 od il 6 per 100 sul capitale impiegato. Uguale trattamento si userebbe per i proprietari di immobili tassando tutto il reddito al di là del 5 per 100 o del 6 per 100. Per questi proprietari l'autore vorrebbe inoltre tassare anche l'incremento di valore del loro immobile perchè in questo caso oltre la possibilità di avere un reddito maggiore di quello normale c'è anche a favore del reddituario la possibilità di una sopravalutazione del capitale. Un terreno comprato per 100 000 lire perchè rendeva 5000, acquisterà un valore di 130 000 - 140 000 lire se il suo reddito passa a 7-8000 lire. Ora, secondo il Griziotti, dovrebbe essere tassata sia l'eccedenza del reddito oltre il 5-6 per 100, sia l'eccedenza del valore patrimoniale, oltre il valore antico.

A questo punto devo fare una obiezione e cioè che seguendo il sistema ora esposto e che del resto ha una larga letteratura in suo favore e qualche applicazione legislativa, si verrebbe evidentemente ad una doppia tassazione. Un fondo perchè passa dal valore di 100 000 al valore di 120 000 lire? Perchè il reddito è aumentato da 5000 a 6000 lire; se questo reddito non fosse aumentato l'au-

mento del valore patrimoniale non ci sarebbe stato. Orbene, se noi tassiamo già quel dato incremento di valore oltre le 5000 lire come eccedenza di rendita sulla rendita normale, veniamo già a ridurlo, ove l'aliquota sia del 20 per 100, da 1000 lire a 800 lire; riducendo l'eccedenza da 1000 a 800 lire, è evidente che noi riduciamo già l'incremento patrimoniale. Quest'ultimo che sarebbe stato di 20 000 lire se il reddito fosse aumentato di 1000 lire, sarà soltanto di 16 000 lire se il reddito aumenta solo da 5000 a 5800 lire, perchè un maggior reddito di 800 lire dà luogo soltanto a un maggior patrimonio di 16 000 lire e non di 20 000. Vediamo perciò che già la sola tassazione della eccedenza di rendita dà luogo ad una diminuzione del valore del capitale e se a questa imposta aggiungiamo un'imposta sull'incremento patrimoniale raddoppiamo in sostanza l'aliquota sulla medesima quota in quanto che noi riduciamo ulteriormente l'aumento di patrimonio da 16 000 a 12 000 lire, e quindi riduciamo di nuovo il reddito del contribuente. Non si esclude con ciò che questa doppia tassazione debba essere fatta, ma bisognerebbe dimostrare a parte la legittimità di questa doppia tassa-

zione, dimostrare cioè che l'incremento di reddito, a cui corrisponde un incremento patrimoniale merita di essere tassato due volte.

Accenno alla cosa per mostrare come il problema sia alquanto complicato e come, volendo usare uguaglianza di trattamento, occorra, per i proprietari di immobili, tassare o l'incremento della rendita o l'incremento del valore patrimoniale, ma non tutti e due.

Da ultimo dobbiamo considerare gli azionisti e gli obbligazionisti che possiedono titoli nominativi o al portatore. In Italia la quantità di titoli nominativi, salvo che per le rendite vecchie dello Stato, è una quantità trascurabile. Non conosciamo dunque i possessori della maggior parte dei titoli esistenti ed è perciò difficile risolvere il quesito: come si possono tassare gli incrementi di valore o gli incrementi delle rendite per azionisti o obbligazionisti? La difficoltà qui è di far corrispondere l'imposta alla capacità contributiva del contribuente in quanto che l'autore vorrebbe che quell'imposta, che ho indicata soltanto in generale, fosse una imposta progressiva sull'ammontare totale delle loro eccedenze di rendita tenuto conto anche

di altri coefficienti, come il reddito residuo del contribuente, il tempo di formazione dell'incremento patrimoniale, ecc.

Come si può conoscere l'ammontare totale di queste eccedenze di rendita per i contribuenti singoli se le azioni od obbligazioni continuano ad essere al portatore? L'autore, non volendo ragionevolmente risolvere questa difficoltà colla trasformazione obbligatoria dei titoli del portatore in titoli nominativi, si induce ad ammettere per questa categoria di contribuenti la tassazione all'origine, ossia la tassazione presso la società od Ente emittente. Si farebbe una media del valore delle azioni per tre anni consecutivi e quando si riscontrasse che questa media triennale fosse maggiore della media del triennio precedente, la società emittente dovrebbe pagare un'imposta sull'incremento di valore.

Trattasi di un espediente imperfetto, perchè l'imposta non può più essere graduata in ragione degli incrementi patrimoniali realmente ottenuti dagli azionisti, ma in ragione di un incremento medio che può o non può essere stato realizzato dagli azionisti. Il tributo colpirebbe egualmente le società nelle quali c'è stato un piccolissimo movimento di azioni e le so-

cietà nelle quali c'è stato un forte movimento di azioni, quando l'incremento medio di valore delle azioni sia stato uguale.

In effetto la media triennale ultima potrebbe essere una media composta di tre dati medi annui uguali a 500, 1000 e 500, e cioè eguale a 666 (trascuro per semplicità le variazioni quotidiane). Se nel triennio precedente la media fosse stata di 500, l'incremento imponibile presso la società sarebbe di 166. La società eserciterebbe la rivalsa su tutti indistintamente gli azionisti; e in tal modo gli azionisti che avessero realizzato le loro azioni al massimo di 1000 sarebbero tassati alla medesima stregua di quegli azionisti che, avendo lasciato passare il punto culminante, hanno finito per vendere le loro azioni quando erano tornate all'antico valore di 500 o non le hanno vendute affatto, non ottenendo guadagno patrimoniale. Questo difetto è inseparabile dal metodo della tassazione all'origine presso le società emittenti. Trascuro anche la difficoltà di effettuare la rivalsa direttamente su coloro che hanno realizzato il lucro e che quindi per definizione non sono più azionisti. Si può ammettere che gli acquirenti l'avessero già esercitata oggi in previsione dell'imposta a venire,

sebbene di parecchi scostamenti dalla rivalsa corretta si dovrebbe tener conto. Ma non voglio dar troppa importanza a questi difetti di dettaglio e ad altri che si potrebbero elencare, perchè l'attenzione nostra deve invece essere rivolta ad una critica ben più grave e fondamentale. Confesso di aver avuto in anni oramai lontani una certa inclinazione per questo tipo di imposta sulle rendite e sugli incrementi. Ma una meditazione più accurata mi convinse della loro fallacia e della loro grande pericolosità. (Cfr. la memoria *Intorno al concetto del reddito imponibile e di un sistema d'imposta sul reddito consumato*, presentata alla *R. Accademia delle Scienze di Torino* nella tornata del 23 giugno 1912, serie II, vol. LXIII delle *Memorie* accademiche.) Ma in questa occasione non voglio tornare a riesporre concetti che ripetutamente ho fatto oggetto di discussione nel corso ordinario. Preferisco ricordare il brano, citato nella lezione precedente, dal professor Seligman in cui egli lucidamente mette in luce la fallacia ed il danno del metodo di tassazione adottato negli Stati Uniti per la imposta sugli extra-profitti. Pur reputando il tributo destinato a diventare permanente, egli lo critica vivamente,

appunto perchè esso colpisce le rendite nei redditi, perchè gradua la tassazione in ragione del crescere della percentuale del reddito sul capitale investito. Egli rimprovera al sistema nord-americano di andar contro alla tendenza di favorire lo spirito inventivo e di intrapresa, giacchè, così com'è congegnato, serve a multare coloro che sono in grado di trarre molto partito da un determinato capitale. Se il sistema si generalizzasse, quanto più un imprenditore sarà capace di far fruttare il proprio capitale oltre il 5 o il 6 per 100, tanto più egli sarà colpito d'imposta. Ora un'imposta che ha come risultato di trattare benignamente anzi di esentare coloro che sono capaci di far fruttare al loro capitale soltanto il reddito normale e di colpire coloro che sono in grado di ritrarne un frutto eccedente e di tassarli tanto più quanto più il frutto è alto, è una imposta che contrasta a uno dei requisiti fondamentali di un buon sistema tributario, cioè di non essere di ostacolo all'incremento della produzione.

Se vi è una possibilità di poter far fronte alle spese di guerra e agli enormi oneri a cui i contribuenti dovranno essere assoggettati in conseguenza di essa, questa possibilità è data solo dallo sperato incre-

mento della produzione; tanto più esiziale quindi nei tempi presenti, sarebbe un siffatto sistema.

Un altro dannoso risultato implicito a questo sistema di tassazione è quello di provocare la produzione ad alto costo: non applicazione del canone economico della massima produzione col minimo costo, ma della minima produzione col massimo costo. Questo risultato in Italia si sta già verificando nel momento presente in una misura preoccupantissima e che mi inspira, debbo dichiararlo, i più gravi timori sull'avvenire industriale del nostro paese, in conseguenza della duplice legislazione di guerra che da una parte tassa i sopraprofitti e dall'altra limita i dividendi che sono ripartibili dalle società commerciali. Da una parte l'imposta sui sopraprofitti è tanto maggiore quanto più i profitti eccedono il reddito ordinario di pace e sono una percentuale elevata del capitale investito. D'altra parte la legislazione sulla limitazione dei dividendi fa divieto alle società commerciali di ripartire un dividendo superiore a quello che ripartivano prima e nei casi in cui prima il dividendo fosse inferiore all'8 per 100 o non esistesse, fa divieto di ripartire un dividendo superiore all'8 per

100. Queste due norme separate hanno confluito, con altre cagioni, le quali però da sole non avrebbero bastato all'uopo, al risultato di provocare il fatto dominante dell'economia recente, ossia l'incremento spettacoloso, mai più veduto, dei capitali delle società anonime. Tutte le società vanno a gara nell'aumentare più che possono i loro capitali; sicchè si sono visti incrementi di capitale che non hanno riscontro in altri Stati d'Europa. Da essi taluno ha tratto argomento di orgoglio e di conforto. A torto. Esso è un indice di finanza cattiva, la quale prepara al paese frutti che sapranno d'amaro tosco. Una delle cause fondamentali (ve ne sono altre, per esempio la svalutazione della moneta) di questo incremento vertiginoso di capitali è il desiderio di ridurre per quanto è possibile, col gonfiamento del capitale, la percentuale del reddito in confronto al capitale, essendo questo il solo modo di salvarsi dall'imposta sui sopraprofitti e di ripartire dividendi maggiori. Tendenza antieconomica e assai pericolosa; equivalente ad aver bisogno di molti capitali, a spendere assai per ottenere un risultato piccolo. Questa tendenza era già antica negli Stati Uniti, perchè ivi è antica la ten-

denza dei grandi organismi economici, i quali si sono costituiti in consorzi (*trusts*) o che traggono profitto dalla protezione doganale, a non dar nell'occhio al pubblico con ripartizioni di dividendi elevati. Essi perciò gonfiano i capitali, allo scopo di scemare la percentuale apparente del dividendo. L'operazione ha preso il nome tecnico di annacquamento (*watering*) dei capitali ed ed ha avuto risultati deplorevoli. Non v'è nessuna ragione di provocare ed accentuare questa tendenza con una legislazione fiscale anti-economica. Eppure l'annacquamento e peggio l'*uso* di capitali inutilmente vistosi è la conseguenza fatale di una imposta che pretenda colpire i redditi in eccedenza ai redditi normali e di colpirli tanto più fortemente quanto più essi sono una percentuale forte del capitale iniziale.

È anche da ricordare qui l'osservazione già fatta dallo Seligman, che cioè questa specie di tassazione cadrebbe con maggior violenza sopratutto sulle intraprese piccole e medie in confronto delle intraprese grandi, essendo ben difficile che queste ultime, il cui capitale si conta a decine e a centinaia di milioni, riescano ad avere degli utili molto forti percentual-

mente; avranno dei redditi molto forti come cifra assoluta ma non come cifra relativa.

Viceversa le piccole imprese spesso utilizzano meglio il loro capitale e ottengono dei guadagni modesti nella massa globale ma percentualmente molto elevati. L'imposta così congegnata andrebbe a colpire principalmente i piccoli e medi contribuenti.

Altre osservazioni potrebbero farsi sulla sconvenienza di tassare più fortemente in genere gli ultra-redditi in confronto dei redditi normali. L'imposta, non solo per la parte relativa ai capitali, ma anche per quella relativa al lavoro colpirebbe gli operai intelligenti e bravi in confronto dei tardi e pigri, i professionisti valenti e meritatamente fortunati in confronto ai torpidi e incapaci a procurarsi clientela; i proprietari che intuiscono le direzioni dell'ingrandimento delle città in confronto a quelli che fabbricano case irrazionalmente e in siti poco aggraditi. In sostanza è un tipo d'imposta che favorisce i poltroni, gli inetti a danno degli intraprendenti e dei capaci. La sapienza dei nostri avi aveva costruito l'imposta fondiaria sui terreni in guisa da tassare il reddito *ordinario*

(rivedibile a periodi dati e quindi elastico), così da punire colui che ricavava *meno* del reddito ordinario e da premiare colui che ricavava di più. La moderna sapienza porterebbe alla condotta opposta. Sia consentito di rimanere fermi all'antica dottrina e di respingere con tutte le forze della convinzione, una legislazione che più pestifera non saprebbe immaginarsi.

Se queste osservazioni sono esatte, il principio informatore della tassazione delle rendite eccedenti i redditi normali viene ad essere scrollato. E allora — mi si può chiedere — quale è la ragione per la quale lo Seligman riteneva che il tipo americano di imposta sugli extraprofitti potesse diventare permanente? La ragione è nel fatto che lo Seligman giustificava la continuazione del tributo in una forma e con un principio ben diversi; voleva abbandonato il metodo della tassazione progressiva in funzione del capitale impiegato giudicandolo perniciosissimo: riteneva che la tassazione dovesse tutt'al più colpire con una percentuale uniforme le eccedenze di reddito delle intraprese senza preoccuparsi di quello che fosse il capitale investito, ossia soltanto l'eccedenza del reddito ef-

fettivo sul reddito normale. Egli giustificava l'imposta nel senso che sarebbe una specie di compenso per i privilegi e i vantaggi speciali di cui le imprese economiche, le aziende industriali e commerciali godono per opera dello Stato; dava insomma al tributo un fondamento dottrinale diverso dal fondamento normale informatore delle imposte. Noi non siamo più nel campo dell'*imposta* propriamente detta ma in un campo che rassomiglia un po' all'istituto dei *contributi di miglioria*. Sappiamo che cosa è un contributo: pagamento fatto dal contribuente allo Stato od al Comune, in compenso di un aumento di valore che l'immobile posseduto dal contribuente ha goduto in virtù di un'opera pubblica compiuta dallo Stato o dal Comune. Se, a mo' d'esempio, il Comune ha compiuto un'opera di fognatura, ed aumenta per questo fatto il valore degli immobili che da essa sono serviti, è ragionevole che lo Stato od il Comune imponga al proprietario un contributo in relazione al vantaggio conferitogli.

È sostanzialmente il medesimo concetto che si vorrebbe applicato poi in generale dallo Seligman: lo Stato, per via

della sua organizzazione, permette alle intraprese economiche, specialmente alle maggiori, di svolgersi con un successo maggiore dell'ordinario. Allora in rapporto a questo successo dovuto all'opera, al sussidio dello Stato si impone un contributo, un'imposta speciale. L'imposta non sarebbe quindi stabilita come tutte le altre in ragione della ricchezza o del reddito del contribuente, ma sarebbe un contributo che l'impresa dà allo Stato in compenso di certi vantaggi particolari che lo Stato ha fornito all'impresa stessa. La difficoltà di questo concetto, che forse può essere fecondo, è tutta nell'applicazione. Nel caso del contributo di miglioria noi abbiamo dinanzi dei fatti tangibili esattamente misurabili; sappiamo ad esempio che il municipio ha compiuta quella data opera di fognatura, possiamo misurarne il costo, distribuirlo fra tutti gli immobili che ne sono avvantaggiati, fissare cioè la percentuale di costo da far pagare ad ogni singolo immobile; questi alla lor volta sono conosciuti rispetto al loro valore, alla loro ampiezza; quindi vi è la possibilità di poter con una certa approssimazione misurare il vantaggio e far corrispondere il contributo al vantaggio. La stessa cosa dicasi per tutte le opere

compiute dal Comune — apertura di strade o piazze, sventramenti, marciapiedi, ecc.; — è sempre possibile misurare i tre elementi: costo dell'opera, vantaggio recato ai singoli, corrispettivo per questo vantaggio. Altra cosa è quando noi siamo portati nel vago, nell'indeterminato e vogliamo misurare i vantaggi che fatti generici, — quali potrebbero essere la buona organizzazione dello Stato, la sicurezza da lui mantenuta, una savia politica di trasporti, ecc. — procacciano alle imprese economiche. Non si può negare che esista un rapporto di conseguenza fra una buona amministrazione, una buona legislazione, un buon sistema di strade ordinarie o ferrate, fra tutti questi fatti dipendenti dallo Stato e l'incremento delle imprese economiche; ma si tratta sempre di un rapporto vago ed incerto, difficile a potersi misurare e graduare.

Probabilmente se imposte di questo genere dovranno essere applicate, dovranno esserlo in casi speciali, nei quali quel tal rapporto fra l'azione dello Stato e il successo o il maggior successo delle imprese possa essere meglio misurabile; non escludo che in qualche caso esista la possibilità di misurare l'effetto utile che un certo provvedimento legislativo

ha esercitato sulle imprese economiche. Uno dei migliori economisti inglesi, il professore Scott dell'Università di Glasgow, autore di due volumi di saggi intorno ai problemi del dopo guerra (cfr. bibliografia in fondo al corso) ha messo innanzi una idea apparentemente singolare ma che sarebbe una applicazione specifica del concetto generale esposto dallo Seligman e che a me sembra, in generale appunto, di difficilissima applicazione. Lo Scott esclude in linea generale l'imposta sui sopraprofitti nel dopo guerra per quelle considerazioni che ho fatto prima. Però l'ammette in casi particolari, quando anche nel dopo guerra i sopraprofitti siano la conseguenza di una legge speciale la quale sia stata chiesta dai medesimi industriali allo Stato e che si può supporre sia stata la causa dei sopraprofitti. Sappiamo che gli economisti inglesi sono per la massima parte antiprotezionisti; non mancano però nella Gran Bretagna forti correnti dell'opinione pubblica le quali chiedono una certa protezione doganale. Ora, dice lo Scott, se in determinati casi una protezione doganale dovesse essere concessa, sia però accompagnata da un'imposta speciale sugli eventuali profitti eccedenti che deri-

vassero specificatamente da questa protezione doganale.

È un concetto non del tutto nuovo, ma che lo Scott ha messo in luce in una maniera abbastanza persuasiva. Ci sono certi industriali i quali chiedono allo Stato di essere protetti contro la concorrenza straniera per mezzo di un dazio doganale e di poter quindi vendere a prezzi più elevati? Nove volte su dieci e forse più la loro richiesta non merita ascolto. Ma quando, a ragione od a torto, la si accetti, non par corretto che questi industriali profittino della loro situazione monopolistica e semimonopolistica per estorcere prezzi eccessivi ai consumatori. La protezione doganale è chiesta per permettere a certe industrie di poter resistere in un periodo particolarmente critico quale sarebbe quello dell'infanzia, del passaggio dallo stato di guerra a quello di pace, ecc.; ma non deve la protezione doganale servire a procacciare extra-profitti agli industriali. Se la protezione doganale non serve solo ai fini per cui fu concessa, ossia di permettere la vita dell'industria in quel periodo specialmente critico, e conduce all'altro fine antisociale di consentire profitti eccedenti i normali, è allora legittima un'imposta, la quale as-

sorba in tutto o in parte gli extraprofitti. In tal guisa le industrie, le quali chiedono la protezione, dovrebbero contemporaneamente sapere che i loro bilanci saranno esaminati e che se si riscontreranno profitti superiori ad una data percentuale si applicherà sull'eccedenza una forte tassazione. Verrebbe così a diminuire l'interesse a chiedere la protezione doganale nei casi nei quali la domanda fosse solo in apparenza motivata dalla convenienza di ottenere l'incremento delle industrie e la loro resistenza in momenti critici ma in realtà sovratutto dal desiderio di ottenere profitti eccezionali perchè si saprebbe che questi profitti in parte notevoli sarebbero assorbiti dall'erario.

Il concetto dello Scott potrebbe essere esteso ad altri casi consimili. Esiste da noi una legislazione la quale mette in una posizione di privilegio le imprese nazionali in confronto delle estere quando si tratti di pubblici appalti; e lo scopo vorrebbe essere di impiegare il lavoro nazionale, di trattenere l'oro dall'andare all'estero. I soliti sofismi economici ben noti. Anche qui per garantirsi che questi siano veramente i motivi che inducono gli industriali a chiedere allo Stato una condizione di privilegio, sarebbe molto

utile che le imprese fossero soggette ad una imposta speciale nell'eventualità che i loro profitti superassero il profitto normale, essendo probabilissimo che i profitti extra-normali si siano ottenuti a spese dello Stato, il quale dovette rinunziare ad una concorrenza più larga e per conseguenza ad eventuali offerte più vantaggiose da parte di concorrenti di altre nazioni.

La stessa considerazione si può fare per i servizi cosidetti pubblici in generale. Questi possono essere affidati all'industria privata, ma è possibile che le imprese concessionarie ottengano redditi superiori ai normali. V'è allora una certa probabilità che questi ultraprofitti non siano dovuti soltanto all'iniziativa e allo spirito di intrapresa del concessionario ma anche in grazia al privilegio che il concessionario ha avuto in virtù della concessione perchè egli solo, per esempio, può far passare le sue vetture su certe linee tramviarie, egli solo ha il privilegio di provvedere di acqua potabile e di illuminazione la città, di eseguire trasporti marittimi, ecc. Nel caso che queste imprese ottengano redditi in eccedenza ai redditi normali è ben difficile dire quanta parte di questa eccedenza

sia dovuta all'iniziativa e all'abilità del concessionario e quanta invece sia dovuta al privilegio che lo Stato ha dato; sarebbe allora abbastanza ragionevole stabilire un'imposta, la quale colpisse questa eccedenza ripartendola in una certa misura fra concessionario e Stato, in guisa che, pur lasciando al primo lo stimolo di migliorare la sua azienda, di ridurre il costo di produzione, di adottare metodi più moderni, lo Stato od il Comune abbia quella parte che empiricamente potesse essere considerata come frutto del privilegio largito al proprietario privato. Il concetto non è nuovo, perchè, ad esempio, in Italia lo Stato gode di una partecipazione agli utili eccedenti il 5 ed il 6 per 100 degli Istituti di emissione. Non siamo nel campo delle imposte propriamente dette, ma in quello della partecipazione dello Stato ai redditi delle imprese pubbliche gerite da concessionari privati.

Un'imposta di questo genere non mi parrebbe fuor di luogo anche quando lo Stato, senza dare una protezione doganale, costituisce dei consorzi obbligatori fra i produttori in guisa da mettere il produttore in una situazione monopolistica. Caso tipico di questo genere in Ita-

lia è il consorzio obbligatorio zolfifero. Ora, le eccedenze di profitto ottenute da un concorso obbligatorio di produttori sono dovute sempre e soltanto allo spirito di intrapresa o non piuttosto in qualche caso al monopolio che fu stabilito legalmente dallo Stato? Ecco il dubbio, e quindi la possibilità, la giustizia di una imposta che facesse partecipare lo Stato agli utili del consorzio obbligatorio. È questo un argomento degno di particolare considerazione nel momento attuale, perchè purtroppo vi è una tendenza nella amministrazione pubblica non solo italiana ma di altri paesi, nella speranza forse di favorire il passaggio dallo stato di guerra allo stato di pace, a costituire consorzi obbligatori. Scopo della costituzione dei consorzi è la liquidazione degli stocks di merci che appartengono allo Stato e che quest'ultimo vorrebbe liquidare senza perdite troppo sensibili. Le amministrazioni pubbliche nel primo periodo della guerra hanno seguito una politica imprevidente mostrandosi parche nell'acquistare quando potevano farlo a prezzi bassi perchè ritenevano che la guerra dovesse finir presto o i prezzi dovessero ribassare ulteriormente; ad un certo punto la mentalità delle pubbliche

amministrazioni si è, per così dire, completamente rovesciata; hanno avuto il timore di non arrivar mai a tempo e si son date a comperare a qualsiasi prezzo cosicchè oggi sono cariche di stocks enormi acquistati a prezzi elevatissimi.

Se si ristabilisse la libera concorrenza, queste amministrazioni pubbliche dovrebbero liquidare i loro stocks a prezzi di concorrenza, ossia molto ribassati in confronto a quelli di acquisto. Si vedrebbe apertamente da tutti che talvolta i ministeri od i commissariati hanno fatto cattivi o pessimi affari.

Per sfuggire alle critiche dell'opinione pubblica essi cercano di costituire consorzi obbligatori fra i produttori allo scopo di impedire il ribasso o di posporre il momento nella quale la libera concorrenza tornerà a funzionare, in guisa da conservare prezzi relativamente alti per un più lungo periodo di tempo e esaurire i loro stocks con una perdita minore. Mi sembra questa una politica sbagliata dal punto di vista economico perchè ritarda il momento inevitabile del riassestamento dei prezzi, e anche biasimevole politicamente perchè tende a nascondere il fatto della perdita conseguente agli acquisti fatti per partite superiori ai bisogni

ed a prezzi fantastici quando questa perdita deve, in un modo o nell'altro, essere sopportata dai contribuenti: o la pagheranno apertamente nel caso la perdita fosse confessata; o la pagheranno nascostamente, nel caso opposto, in qualità di consumatori di merci che tarderanno troppo a subire l'immancabile ribasso.

Ora, per tornare all'argomento principale, se gli industriali facenti parte dei consorzi obbligatori otterranno utili eccedenti i normali, è ragionevole ammettere che questi non siano dovuti soltanto alla loro abilità di produttori ma anche ai privilegi loro largiti dall'Istituto dei cambi, dalla Giunta degli approvvigionamenti, ecc., e quindi sarebbe legittimo continuare ad esigere un'imposta, in guisa da ripartire tali utili fra i consorzi stessi e lo Stato.

Casi analoghi non temporanei come questi sopra considerati, ma forse anche permanenti sono quelli degli utili speciali che sono conseguenza di esenzione di imposte o di premi concessi dallo Stato. Purtroppo la nostra legislazione è infestata da una moltitudine di tali esenzioni; sicchè si può dire che ogni categoria di contribuenti è riuscita a strappare alla finanza alcune esenzioni particolaristiche

che diminuiscono la base imponibile e aumentano per conseguenza l'aggravio fiscale che colpisce tutti coloro che non hanno la fortuna di entrar a far parte delle categorie privilegiate. Può darsi che vi siano imprese le quali, grazie a questi privilegi fiscali, riescano a ripartire dei benefici elevati; sarebbe anche qui il caso di vedere se una imposta particolare non debba colpire i redditi in eccedenza ottenuti da queste imprese.

Abbiamo visto così parecchi casi particolari di applicazione del criterio dello Seligman i quali possono avere una certa portata fiscale. Non bisogna però illudersi siano tali da dare un forte rendimento alla finanza dello Stato; senza voler azzardare nessuna opinione sul possibile rendimento di queste imposte, non credo esse ci conducano molto avanti nel colmare il disavanzo di tre miliardi esistente nel bilancio dello Stato; il formidabile problema resterebbe ancora quasi intatto.

LEZIONE QUARTA.

L'imposta straordinaria sul capitale.

La difficoltà grande di trovare fonti di entrata sufficienti perchè lo Stato possa colmare il minaccioso disavanzo del suo bilancio ha fatto nascere l'idea di liquidare una volta per tutte il debito prodotto dalla guerra attuale con una unica operazione tributaria. Il debito determinato dalla guerra ammonterà ad una cifra che in via di approssimazione possiamo stabilire in 60 miliardi, non tenendosi conto del debito infruttifero sotto forma di biglietti eccedenti la circolazione ordinaria, perchè, come ho già ripetutamente avvertito, faccio per ragion di brevità e per non complicare il problema astrazione dall'aspetto monetario del problema stesso.

Invece di trascinare per lunghi anni il peso degli interessi ammontanti a circa tre miliardi, sarebbe più semplice — si

dice — liquidare una volta tanto il debito mettendo sul patrimonio privato una equivalente imposta di 60 miliardi. Lo Stato rimborserebbe con il provento dell'imposta tutti i suoi creditori e il problema sarebbe così liquidato, con la coscrizione sul capitale fatta una volta tanto. Subito si vede come questa coscrizione o leva o prelievo sul capitale privato di una cifra così spaventevole sia una operazione imponente e irta di difficoltà; molti perciò si contenterebbero anche di un prelievo per una cifra inferiore. Il professor Griziotti, fra gli altri, si contenterebbe di un prelievo di circa 15 miliardi di lire; ricaverebbe altri 15 miliardi da una operazione di riscatto delle imposte reali (imposte sui terreni, sui fabbricati e categorie A e B dell'imposta di ricchezza mobile), obbligando cioè i contribuenti di queste imposte a riscattare l'imposta di cui sono debitori. Si avrebbero in tutto 30 miliardi cosicchè il debito di guerra sarebbe ridotto alla metà. Certo, anche così limitata, l'operazione è grandiosa in quanto si tratta di obbligare i proprietari delle ricchezze private esistenti in Italia a spossessarsi di una rilevantissima frazione della loro ricchezza.

La ricchezza privata italiana, secondo

alcuni scrittori, era calcolata prima della guerra a 80 miliardi. Altri, come il professor Gini, ha portato la valutazione a circa 100-110 miliardi nel 1914. Attualmente non si sa a quanto ammonti la ricchezza privata, probabilmente, per il deprezzamento della lira, ad una cifra superiore, che alcuni si sono azzardati a congetturare in 160 miliardi di lire. Se questa fosse la cifra esatta della ricchezza privata italiana si tratterebbe di operare un prelievo di 60 miliardi su 160 se si dovesse estinguere tutto il debito fruttifero, o di 30 su 160 se se ne volesse estinguere soltanto una parte. Si tratterebbe però sempre di un prelievo altissimo. È importante perciò vedere in che cosa consista il proposto provvedimento, e quali siano i metodi della sua attuazione ed i suoi effetti.

L'operazione consisterebbe nel sostituire ad un flusso di imposte da prelevarsi ogni anno sul flusso del reddito una imposta stabilita una volta tanto sulla fonte da cui proviene il reddito; nella sostituzione cioè di una imposta una volta tanto di 60 miliardi da prelevarsi sulla fonte del reddito invece di una imposta annua perpetua di tre miliardi da prelevarsi sul frutto del patrimonio esistente. Ci sono delle somiglianze e delle differenze fra

questi due tipi d'imposta. I due tipi potrebbero considerarsi identici in una ipotesi che non è però rispondente alla realtà. Se supponiamo invero che i cittadini di un paese fossero tutti egualmente provveduti di beni di fortuna e di reddito, evidentemente sarebbe indifferente per costoro (come già aveva osservato a suo tempo il Ricardo) pagare l'imposta sotto l'una o l'altra forma; tutti i contribuenti essendo provveduti di eguale reddito pagherebbero sia sotto l'una che sotto l'altra forma due quantità perfettamente eguali. Se noi postuliamo un saggio d'interesse del 5 per 100 è perfettamente uguale pagare 100 000 lire una volta tanto, o 5 mila lire all'anno in perpetuo. Ma differenze esistono fra i due metodi e sono notevoli. Nascono dal fatto che non è vera l'ipotesi fatta prima di cittadini possessori di eguale ricchezza e di reddito uniforme. I redditi sono distribuiti diversamente da persona a persona non solo ma cambiano da un momento all'altro; varia il saggio di interesse, varia sopra tutto la distribuzione dell'imposta nel tempo. Volendo riassumere queste differenze in una sola fondamentale si può dire che se si stabilisse una imposta per una volta tanto di 60 miliardi probabilmente essa gra-

verebbe con maggior peso sulle classi ricche e con minor peso sulle povere in quanto queste ultime non avrebbero assolutamente i mezzi per pagare la fortissima imposta; questa si paga col capitale, col patrimonio e quelle classi che non hanno patrimonio molto difficilmente potrebbero esser costrette a contribuire sostanzialmente all'imposta di 60 miliardi. Questa andrebbe perciò a cadere col suo peso maggiore sulle classi più ricche. C'è invece una certa qual probabilità che se si stabilisce una imposta annua di tre miliardi di lire, la quale debba essere pagata in perpetuità, l'imposta sarà magari ancora prevalentemente distribuita sulle classi ricche ma una non ispregevole parte di essa potrà essere fatta pagare alle classi medie e lavoratrici. Il che può anche essere corretto. Qui si voleva solo far notare la differenza tra i due tipi di imposta.

Un altro punto importante che può dare origine ad una differenza fra i due tipi è questo: che le imposte annue graverebbero non soltanto sui capitali materiali che costituiscono quella tale fortuna privata, valutata, come abbiamo visto, prima della guerra in 100, ed ora, ipoteticamente, in 160 miliardi, ma anche

su quelli che sono chiamati capitali personali. Le imposte sui redditi, sui consumi, ecc., colpiscono anche i professionisti e coloro che esercitano un'industria o commercio per la parte di reddito che si può chiamare personale.

Si discute molto tra coloro che si sono occupati di questo argomento se l'imposta straordinaria patrimoniale dei 60 miliardi debba colpire solo i capitali materiali o anche i capitali personali. La denominazione stessa che si dà a questa imposta — «imposta patrimoniale, leva o coscrizione sui capitali» — sembra portare quasi naturalmente a concludere che ciò che deve essere colpito da questa imposta sia unicamente il capitale materiale. Se tal criterio fosse adottata, si avrebbe una differenza imponente fra i due sistemi di imposta.

Però contro questa tendenza molto diffusa fra scrittori e uomini politici che l'imposta straordinaria debba colpire soltanto i capitali materiali stanno invece le osservazioni di altri scrittori i quali sostengono che essa dovrebbe colpire i patrimoni personali.

Di questa ultima opinione è fra gli altri il professor Nicholson dell'Università di Edimburgo, il quale sostiene appunto

non esservi nessuna ragione perchè i capitali personali debbano andar esenti dall'imposta straordinaria. Sono forse soltanto i proprietari di capitali materiali, di terreni, di case, ecc., quelli i quali si giovano di tutto il lavoro delle generazioni passate, mercè cui è stato costituito lo Stato nazionale attuale, che si son giovati della difesa del territorio nazionale, e quindi hanno interesse a mantenere l'edificio statale che è stato creato col tempo? No; anche i possessori di semplici capitali personali in tanto possono estrinsecare la loro attività in quanto c'è una tradizione di civiltà creata dalle generazioni passate: e questa tradizione, questo ambiente sono stati difesi contro la distruzione. Anch'essi traggono vantaggio dal non essere divenuti schiavi di un potere autocratico. Anch'essi adunque dovrebbero contribuire alla leva straordinaria sui patrimoni. Non vale ricordare, per escludere dall'imposta i capitali personali, la risposta, attribuita, probabilmente da Swift, ad un ministro inglese, il quale, al progettista che gli magnificava i vantaggi di un balzello sui «cervelli» rispose: «Vi dichiaro esente da quest'imposta». Al ricordo si potrebbe contrapporre il celebre brano di

Mill, nel quale si esaltava il valore dell'*environnement*, dell'«ambiente» nel determinare l'altezza dei redditi di lavoro. E la guerra fu condotta appunto per difendere quest'ambiente, quella civiltà, quelle idee in cui siamo nati e che sono la parte più bella e feconda della nostra vita.

Fa d'uopo, a questo punto, accennare ad una osservazione di indole contabile di un economista inglese di gran valore, il professore Pigou, il successore del Marshall nella cattedra di Cambridge. Egli osserva: teoricamente anche i capitali personali dovrebbero essere chiamati a contribuire all'imposta patrimoniale ma però il loro contributo può essere considerato così trascurabile che non val la pena di compiere tutto il necessario e ponderoso lavoro di rilievo, stima, accertamento. Egli dice che la massima parte di coloro i quali hanno un'età inferiore ai 45 anni ha combattuto e quindi dovrebbe essere esente dall'imposta. E son costoro, i quali, se posseggono una piccola parte del capitale materiale esistente nella società, posseggono invece una parte notevole dei capitali personali; essi guadagnano col proprio lavoro gran parte dei redditi personali. Anche se non am-

mettiamo che essi debbono andare esenti, la parte di contributo versata da essi, insieme a quella che sui capitali personali dovrebbero versare le persone di età superiore ai 45 anni sarebbe pur sempre bassa. Secondo calcoli da lui fatti, i tre quarti del reddito *tassabile* complessivo della intiera società provengono dal reddito dei capitali materiali. Il quarto solo dei redditi tassabili proviene dai capitali personali. Questo quarto, egli osserva, si capitalizza non al saggio di interesse comune con cui si capitalizzano i redditi di capitali materiali che sono perpetui, ma ad un saggio di interesse molto più elevato. I redditi di capitali personali si devono moltiplicare cioè con un coefficiente basso, ossia capitalizzare ad un interesse alto perchè la vita produttiva dei lavoratori è limitata nel tempo. Quindi se il coefficente di moltiplicazione del reddito dei capitali materiali è di 20 anni, quello dei capitali personali sarà soltanto di 8-10-12 anni. Se noi moltiplichiamo una frazione piccola, un quarto, del reddito totale per un coefficente di moltiplicazione basso, in confronto del coefficente di moltiplicazione alto del reddito dei capitali materiali, si finisce per ottenere come capitale personale un valore complessivo

eguale solo ad un decimo del capitale totale.

Non vale perciò la pena di tassare costoro, i quali in gran parte appartengono alle classi giovani, che hanno combattuto e che per motivi di giustizia e convenienza è opportuno esentare od almeno non tassare troppo, tanto più che l'esenzione recherebbe alla finanza la perdita di un solo decimo del provento totale possibile. Il rilievo del Pigou ha certo un'importanza; ma è ipotetico e altri lo oppugna. Il Nicholson, per esempio, osserva che egli tempo addietro aveva fatto un calcolo dell'importanza relativa dei capitali personali e dei capitali materiali e gli sarebbe risultato che il valore totale degli uomini viventi in Inghilterra sarebbe cinque volte superiore al valore attuale dei capitali materiali. Secondo questo calcolo la proporzione sarebbe completamente rovesciata; invece di essere un decimo dei capitali totali, i personali ne formerebbero i cinque sesti. I due calcoli non sono in tutto paragonabili, perchè il Pigou si riferisce solo al valore capitale dei redditi personali oggi tassati dall'imposta sul reddito, mentre il Nicholson comprende anche il valor capitale dei redditi dei contribuenti il cui reddito

è esente dall'imposta sul reddito. Ma è chiaro che vi è un margine di arbitrio rilevante nel compiere questi calcoli; e che è lecito rimanere in dubbio intorno alla asserita scarsa rilevanza dei capitali personali.

Se si adottasse la norma che l'imposta straordinaria debba colpire non soltanto i capitali materiali ma anche i capitali personali, certo diminuirebbe notevolmente la sua differenza coll'imposta ordinaria annua, perchè in sostanza l'imposta straordinaria da prelevarsi una volta tanto sul capitale dovendo prelevarsi sul valore attuale non solo dei redditi capitalistici ma anche dei redditi personali, in fin dei conti non sarebbe altro che una capitalizzazione nel momento attuale di una imposta ordinaria sul reddito.

Definito così l'oggetto dell'imposta vediamo quale ne è la ragione, quale il principio informatore. Per dimostrare la giustizia e la convenienza di questa imposta più che delle teorie sono state messe innanzi, se mi è lecito esprimermi così, delle frasi nette, incisive, attraenti. Una che ha avuto molta fortuna è stata questa: che l'imposta sui capitali può considerarsi una coscrizione del capitale equivalente e controbilanciante la coscrizio-

ne della vita che si ebbe durante tutti questi anni di guerra. Come furono costretti gli uomini a dare le loro persone per la difesa del paese, così anche i capitali sarebbero coscritti e costretti a dare una parte di sè per la difesa dello Stato. È una frase però che implica una serie di dubbi e che richiede di essere brevemente lumeggiata. Da taluno, per esempio dal professor Scott, fu osservato che coloro che erano stati coscritti durante la guerra non è che in realtà avessero dato la vita ma avevano dato il rischio di perderla, il che matematicamente è una quantità diversa. Egli concludeva perciò che il capitale dovesse venire assoggettato ad una imposta la quale controbilanciasse questo rischio di perdere la vita; si dimostrava favorevole a qualche cosa di simile alla nostra imposta sulle esenzioni del servizio militare. Vorrebbe l'autore che i non coscritti pagassero un'imposta uguale al premio che si sarebbe dovuto pagare ad una società di assicurazione sulla vita per assicurare il reddito dei capitali durante il periodo della guerra; ciò per controbilanciare matematicamente, materialmente il sacrificio del rischio di perdere la vita che subirono i combattenti.

Partendo dal punto di vista della coscrizione, quale trattamento faremo ai capitali di coloro che furono coscritti e combattenti? Quid per i combattenti che ebbero eredità? Quid per i genitori e figli e congiunti strettissimi dei combattenti morti in servizio? La formula sarebbe davvero poco suscettiva di applicazioni precise.

Una formulazione più scientifica del principio ispiratore dell'imposta straordinaria è quella del «minimo sacrificio». La mise innanzi il professor Edgeworth, il quale disse che questa imposta non si giustifica col principio consueto secondo cui tutti i cittadini sono chiamati a subire un *eguale* sacrificio. Qui invece non si tratta di far subire a tutti un eguale sacrificio; basterebbero in tal caso le solite imposte che gravano i redditi e hanno appunto per iscopo di far subire all'incirca a tutti i contribuenti l'identico peso, identico non in moneta, ma in pena e sacrifici. Ora invece si tratta della salvezza dello Stato e sembra corretto applicare l'altro grande principio derivato dalla filosofia utilitaria per la ripartizione delle imposte, che è di ripartirle in maniera da cagionare il minimo sacrificio a tutta intiera

la collettività. L'Edgenworth con la sua consueta felicità di paragoni cerca di rendere perspicuo il principio del minimo sacrificio giovandosi di esempi storici. Cita, fra l'altro, l'episodio dei grandi di Persia che scortavano il fuggitivo Serse dopo la sconfitta avuta dai Greci. Essendosi sull'Ellesponto scatenata una grande tempesta, la navicella di Serse rischiava di andare a fondo. Ad uno ad uno, dopo essersi inginocchiati dinanzi al Re, i grandi di Persia si buttarono in mare onde salvare la sua vita. Per analogia l'autore sostiene che i ricchi devono salvare lo Stato, la società che minaccia di andare a fondo, e dovrebbero di buona grazia, dopo aver fatto riverenza allo Stato, buttare le loro fortune. In questo modo si salverebbe la società dalla rovina, lo Stato dal fallimento. Trattasi di una analogia, che ha però un valore relativo; piuttosto nel caso nostro sarebbe più vicina l'analogia dell'avaria marittima: sta bene che alcuni per la salvezza comune siano chiamati nel momento del bisogno a dare tutta o parte la loro fortuna. Sta bene che lo Stato possa requisire per i fini della guerra i beni che gli giovano. È pacifico però che i requisiti, i coscritti per il soprappiù che han-

no dato, hanno diritto di essere indennizzati dagli altri che si sono salvati; e non è escluso perciò che anche i capitali personali debbano concorrere a dare l'indennizzo.

Le analogie, del resto, ci portano poco avanti: possono essere interpretate nel senso di far gravare il peso unicamente o quasi sui ricchi o anche essere interpretate nell'altro senso che siano i ricchi ad anticipare ma che il sacrificio subito da essi debba essere ripartito su tutti a seconda delle norme comuni con cui si ripartono le imposte. Per quel che si riferisce al principio informatore si può dunque concludere che si hanno delle idee grezze, non sufficienti ad una conclusione precisa.

Un punto sul quale molto si è discusso, oltre quello del principio informatore dell'imposta, è quello relativo alle modalità della sua applicazione. Moltissimi hanno detto che è impossibile prelevare da noi 60 miliardi su 160, supponendo che a tanto ammonti la ricchezza privata. Questa ricchezza consiste per molta parte in terreni, in case, in macchine, in scorte. In che maniera si potrebbero dare queste cose allo Stato? Praticamente la cosa si presenta, anche da

un esame superficiale, di una difficoltà estrema per la fisica impossibilità di poter dare una frazione di tutte queste ricchezze e per la difficoltà di trovare il denaro corrispondente con cui pagare il tributo. Nè più agevole si presenta la tassazione dei capitali personali. Chi possiede solo il proprio capitale personale, ossia sè stesso, come potrebbe dare una parte del proprio valore, stimato per esempio in 50 000 o in 100 000 lire?

In alcuni paesi queste difficoltà non sono sembrate insormontabili, specialmente laddove è molto diffusa la proprietà mobiliare e dove una gran parte della fortuna è rappresentata da titoli. In Inghilterra, ad esempio, dove una gran parte delle imprese industriali e commerciali è per azioni, dove la proprietà mobiliare è di gran lunga predominante sulla immobiliare, la risoluzione pratica del problema del pagamento di questa imposta non si presenta impossibile.

Si propone da quasi tutti che gli obbligati al pagamento dell'imposta abbiano una certa libertà di scelta: i possessori di titoli di Stato possono darne una parte allo Stato; coloro che ne sono sprovvisti o non ne hanno a sufficienza possano pagare l'imposta con titoli di altra specie,

azioni, obbligazioni di società private, industriali, bancarie, d'assicurazione, ecc. Però c'è il pericolo, lasciando ai contribuenti la scelta del titolo con cui pagare, che essi diano allo Stato tutti i titoli invendibili, di scarso mercato, i peggiori insomma, trattenendosi quelli buoni. È evidente la necessità per lo Stato di stabilire una lista dei titoli accettabili. La restrizione dei titoli accettabili in pagamento dell'imposta avrebbe per effetto che tutti coloro che non possedessero di questi titoli si troverebbero nella necessità di ricorrere al mercato per vendere i titoli posseduti, il che produrrebbe l'inconveniente di tracolli rapidi di prezzo, accrescendo esageratamente il sacrificio di coloro che non possedessero titoli accettati dallo Stato. Questi ultimi aumenterebbero di prezzo per la grande domanda che tutti i contribuenti ne farebbero per pagare l'imposta; viceversa i titoli non compresi nella lista ribasserebbero notevolmente di valore.

Lo stesso inconveniente si verificherebbe per quella parte di patrimonio che non consiste in titoli; e sarebbe particolarmente sensibile in Italia dove la proprietà immobiliare ha grande importanza. I capitalisti dovrebbero vendere

una parte del loro patrimonio in case, terreni, ecc., per pagare con denaro contante o con titoli accettati dallo Stato; quindi possibilità di un tracollo notevole nei prezzi delle case, dei terreni, dei titoli non accettati. Il sacrificio di questi contribuenti non abbastanza fortunati sarebbe incomparabilmente superiore al vantaggio dello Stato. Basta questa considerazione per far concludere che se si volesse sul serio far pagare l'imposta *in una volta sola* come porta il suo titolo, il pagamento sarebbe quasi impossibile e sarebbe connesso con una serie di inconvenienti gravissimi sia per i contribuenti, sia per l'economia generale della nazione. Unici ad avvantaggiarsi sarebbero gli speculatori, coloro che in quel determinato momento avessero i mezzi per comprare a prezzi sviliti case, terreni, titoli non accettati; per essi sarebbe una cuccagna quale forse non s'è mai vista nella storia, non essendosi mai verificato in un paese un trapasso sì formidabile ed improvviso di ricchezza.

Quindi è certo che il pagamento dell'imposta in una volta sola è praticamente cosa che rasenta l'impossibile. Per potere essere applicata, l'imposta dovrebbe essere pagata a rate ossia si dovrebbe da-

re ai contribuenti un periodo di tempo variabile a seconda delle varie specie di attività patrimoniali, ma sempre lungo, per pagare questa imposta. Il proprietanio di una casa valutata 100 000 lire e che fosse tassato per 30 000 lire, non dovrebbe essere costretto a pagare questa somma in una sola volta, ma dovrebbe poterla pagare a rate in 10-20 anni per mezzo dei frutti della casa senza essere costretto a venderla. Lo stesso trattamento evidentemente dovrebbe essere fatto in una eventuale tassazione di capitali personali. Come potrebbe, già osservai, obbligarsi il contribuente che possiede soltanto la sua capacità di lavoro a pagare un'imposta equivalente ad un terzo del suo valore? Anche qui l'imposta si dovrebbe trasformare in un'imposta pagabile a rate in una serie di anni equivalente alla sua vita presunta. Il contribuente dovrebbe anzi in questo caso fare un contratto di assicurazione sulla vita per garantire allo Stato il pagamento di tutto il suo debito d'imposta. Se egli viene a morir prima della fine del periodo di rateazione, lo Stato ha invero incassato soltanto una parte delle rate; perciò occorre che egli si assicuri sulla vita in guisa che, nel caso di premorienza, lo

Stato possa rivalersi sul valore della polizza.

A quale conclusione veniamo dunque noi in definitiva? Se siamo indotti a consentire per la massima parte dei contribuenti il pagamento a rate, salvo cioè per coloro che avessero i mezzi di pagarla subito con titoli di debito pubblico o con altri titoli accettati dallo Stato, l'imposta finisce per convertirsi in una specie di imposta sul reddito. In fondo, che differenza c'è fra chiamare un'imposta «imposta sul reddito annuo» ovvero chiamarla «imposta patrimoniale da pagarsi non in una volta tanto ma da frazionarsi in rate successive»? Quelle rate successive sono similissime in tutto alle imposte pagate annualmente dai contribuenti; epperciò in fondo quella tale imposta patrimoniale straordinaria finirebbe per la maggior parte dei contribuenti a convertirsi in una imposta sul reddito. V'è una differenza tuttavia fra le due imposte e la metterò subito in luce. Possiamo frattanto concludere su questo punto che le difficoltà di pagamento, pur non essendo impossibili a sormontarsi, sono però tali da essere tenute in forte considerazione e da farci concludere alla necessità della trasformazione quasi com-

pleta dell'imposta straordinaria sul patrimonio in una imposta pagabile a rate e quindi molto simile all'imposta sul reddito.

Un giudizio su una qualunque imposta si dà non tanto in base ai principii informatori dell'imposta (e qui abbiamo veduto non essere molto perspicui) ma sopratutto in ragione degli effetti che quell'imposta produce. Sono buoni o cattivi questi effetti? Migliori o peggiori di una imposta annua che colpisca il frutto annuo del capitale anzichè una volta tanto il capitale? Mi limiterò ad alcune considerazioni.

Una prima è stata fatta dallo Scott. Egli dice: È poi proprio vero che questa imposta straordinaria permetta di liberare i contribuenti dell'avvenire dall'onere delle imposte che si dovrebbero pagare tutti gli anni? Ciò è molto dubbio. Per l'Inghilterra il problema sarebbe posto così: attualmente l'imposta sul reddito ivi esistente è al saggio di circa 6 scellini per lira sterlina (30 per 100). Se si stabilisse una imposta straordinaria che permettesse di rimborsare il debito di guerra, l'imposta stessa potrebbe, egli nota, essere ridotta ad un saggio di circa

2 scellini per lira sterlina (10 per 100), con un risultato cioè notevolissimo. Ma siamo noi sicuri — egli osserva — che i contribuenti godano il beneficio, che le imposte siano effettivamente ridotte dal 30 al 10 per 100? Vi è molta probabilità, osserva l'autore, che le cose non debbano andar così. Appena nel bilancio si verificasse un così gran margine in seguito all'estinzione del debito di guerra, e vi fosse la possibilità di ridurre l'imposta dal 30 al 10 per 100; subito crescerebbero le domande di nuove spese da tutte le parti, tutti allegherebbero necessità o utilità di spendere denaro. Con tutta probabilità l'imposta si ridurrebbe sì di qualche cosa ma non certamente all'aliquota del 10 per 100. I contribuenti avrebbero così fatto un pessimo affare, in quanto avrebbero pagato il capitale necessario a ridurre l'imposta dal 30 al 10 per 100, e viceversa l'imposta non sarebbe stata ridotta del medesimo ammontare. Mancando la sicurezza della integrale riduzione è naturale che i contribuenti preferiscano pagare ogni anno il 30 per 100, sicuri o quasi, data l'elevatezza di questa percentuale, di non pagare di più, per altri scopi più o meno apprezzabili, ma secondari in confronto

di quello di far fronte a sacri impegni assunti.

In Italia questo argomento, bisogna dirlo, non ha il peso che ha in Inghilterra. In Inghilterra v'è la possibilità di ridurre le imposte in conseguenza del pagamento del debito pubblico. Da noi le cose stanno diversamente. Le imposte per i tre miliardi necessari a pagare gli interessi su 60 miliardi del debito di guerra sono ancora da stabilire. Se si potesse realmente rimborsare il debito bellico con un prelievo straordinario sul patrimonio, sarebbe più difficile stabilire altre imposte nuove di quanto non sarebbe in Inghilterra facile astenersi dal ridurre le imposte esistenti. È più difficile resistere ad una minor diminuzione delle imposte esistenti in confronto a quella possibile teoricamente, di quanto non sia resistere ad imposte nuove, le quali non siano assolutamente urgenti. L'obbiezione in Italia non ha dunque un grandissimo peso e se fosse sola si potrebbe ammettere la convenienza dell'imposta straordinaria sul patrimonio.

Essa però può assumere da noi un aspetto diverso sebbene non meno preoccupante. Dicemmo dianzi che l'imposta straordinaria sul patrimonio deve essere

pagata a rate. Se la rateazione è in 10 anni e l'imposta in totale fosse accertata gittare 20 miliardi — evidentemente l'ipotesi di un gitto totale di 60 miliardi è irreale — il provento annuo sarebbe di 2 miliardi. Quale sicurezza vi sarebbe che i 2 miliardi siano impiegati al rimborso di altrettanta somma di debito pubblico? I solenni affidamenti dati dal legislatore e la istituzione di fondi speciali per l'ammortamento del debito pubblico a poco gioverebbero. In una situazione precaria, come l'odierna, del bilancio, grandi sarebbero le tentazioni di utilizzare i proventi del tributo straordinario per colmare i disavanzi correnti. Le incessanti richieste di nuove spese spingerebbero lo Stato sulla china pericolosa. Grande perciò è la probabilità che alla fine del periodo di rateazione, i contribuenti abbiano pagato l'imposta straordinaria, ed il debito di guerra rimanga intatto in tutta la sua imponenza.

Altri dubbi di peso ancor maggiore sono stati messi in campo. Uno si può chiamare il dubbio od il quesito *retrospettivo*. Quale effetto produrrà sulla classe dei risparmiatori in generale vedere che coloro i quali hanno guadagnato in passato ma hanno scialacquato se la svignano e non pagano nulla o pochis-

simo mentre coloro i quali hanno ascoltato gli inviti pressanti che durante gli anni di guerra si sono fatti in tutti i paesi per incitare a risparmiare saranno colpiti da un'imposta gravissima sul capitale? Con quale coerenza potranno i propagandisti dei prestiti di guerra difendere un prelievo straordinario che colpirà i risparmiatori e non gli scialacquatori? Un effetto sicuramente dannoso. Come si possono decentemente tassare coloro che seguirono i consigli patriottici e sani, di risparmiare e lasciare esenti coloro che si posero sotto i piedi amor di patria, senso civile, amor di famiglia? Bisognerebbe, per equità, insieme a questa imposta, creare una imposta più acerba sugli sprechi, su ciò che non esiste più, sui consumi che durante la guerra sono stati fatti in eccedenza ai consumi necessari. Solo il più acerbo tributo sulla spesa compiuta in disprezzo della patria durante la guerra potrebbe rendere onesto il tributo sul risparmio, fatto con vantaggio del paese e non di rado in ubbidienza agli inviti dei reggitori della cosa pubblica durante la guerra. Ma questa imposta è difficile, per non dire impossibile, a creare, e l'impossibilità di costituire questa imposta-contrappeso rende dubbia la opportuni-

tà e la legittimità della leva del capitale ove si ponga mente, come si deve, alla disastrosa impressione sui risparmiatori che essa farebbe.

Un altro quesito gravissimo è quello del pericolo di creare il *precedente*. Si ha un bel dire che la leva del capitale è un'imposta stabilita una volta tanto, che non v'è il pericolo della ripetizione perchè una guerra come l'attuale non si ripeterà, è a sperarsi, per un lunghissimo spazio di anni. Ma è proprio vero che il pericolo della ripetizione non ci sia? Su questo punto vi sono molti scettici; il professor Nicholson già citato osserva che se la coscrizione del capitale è stata buona o parrà buona adesso per liquidare l'eredità della guerra, dovrà sembrare ancora più buona per salvare dei fanciulli, per aiutare dei vecchi, per stabilire delle condizioni di vita migliori nella popolazione, ecc. Se è parso opportuno stabilire un'imposta straordinaria per tenere a freno la Germania, parrà altrettanto opportuno stabilire un'altra imposta straordinaria sul patrimonio per raggiungere scopi sociali che sembreranno a taluno ancor più elevati, più nobili. Manca affatto la sicurezza che tale imposta non sarà ripetuta per l'avvenire, v'è anzi da

prevedere che l'esempio attuale faciliterà le ripetizioni successive. Vi sono, disse uno scrittore, molte donne che non ebbero mai un amante. Non ve ne fu alcuna che ne abbia avuto uno solo.

Il peso da darsi a questa argomentazione della ripetizione dipende molto dalla psicologia dei risparmiatori. Ci possono essere dei paesi in cui i risparmiatori sono una classe così diffusa della popolazione che i loro sentimenti sono i sentimenti di tutti, cosicchè sono sicuri che il loro modo di pensare seguiterà ad essere dominante e rispettato; e allora possono essere indotti ad accedere tranquillamente alla leva, senza sentirsi scoraggiati dal risparmiare, sicuri che in quel paese non si avranno ripetizioni, se non in casi di estrema necessità. Dove invece i risparmiatori non hanno questa persuasione, questa fiducia, dove anzi temono che l'esempio una volta dato possa ripetersi, allora lo spettro della ripetizione dell'imposta straordinaria può agire come un freno potente contro l'accumulazione del risparmio nuovo; ciò che sarebbe molto pregiudichevole per il paese.

Il problema si riduce in sostanza a questo: dal punto di vista di coloro i

quali devono produrre i redditi nuovi, i quali devono risparmiare ossia accrescere il capitale esistente, è preferibile il timore che si ripeta una imposta straordinaria sul capitale, ovvero il timore che continuino e magari vadano crescendo le imposte ordinarie sul flusso del reddito? Si tratta di vedere quale delle due prospettive esercita una azione di freno maggiore sui risparmiatori. L'imposta sul fondo della ricchezza esistente presenterebbe qualche vantaggio in un paese dove non esistesse il timore della ripetizione; nel senso che sarebbe colpita la ricchezza fotografata nel momento attuale e nulla più; tutti i redditi, tutti i patrimoni creati *in aggiunta a questa* andrebbero esenti dall'imposta straordinaria di guerra, non subirebbero più le conseguenze della guerra. L'esenzione darebbe un impulso grandissimo alla formazione dei capitali nuovi. Ora ciò che importa sovratutto per l'avvenire di un paese non è il capitale che esiste ma quello che deve ancora crearsi, che si va via via formando. Il capitale esistente non è fatto scomparire dall'imposta straordinaria, la quale non distrugge case, terreni o macchine. Soltanto il titolo di proprietà su questi beni che passa da certi privati allo Stato,

il quale a sua volta li rilascia ad altri privati ritirando suoi titoli di debito pubblico. Il capitale esistente rimane intatto, o quasi, salvo quelle svalutazioni, a cui accennai dianzi, le quali si verificano nel passaggio da una persona ad un'altra. L'imposta colpendo soltanto il capitale prodotto fin qui e non quello nuovo lascia liberi i risparmiatori di produrre altri capitali, altri redditi esenti da quella imposta. Da questa condizione di cose, favorevole alla produzione del nuovo risparmio, verrebbero ad essere avvantaggiati gli accumulatori del futuro, danneggiati gli accumulatori del passato.

D'altro canto è da osservare che gli accumulatori del futuro sono nelle loro azioni sopratutto mossi dall'esperienza del passato: è la psicologia degli accumulatori del presente che forma la psicologia degli accumulatori del futuro. Ora, se i primi sono stati scoraggiati dal fatto della nuova imposta è ben difficile che gli altri abbiano ad agire in base a criteri differenti; per conseguenza è probabile che la caratteristica favorevole dell'imposta straordinaria, ossia la libertà dei nuovi patrimoni, non agisca con sufficiente intensità sull'animo dei risparmiatori futuri.

Si può anche osservare che le imposte annue sono di un tipo già conosciuto, a cui tutti i contribuenti già si sono adattati. Tutti invece considerano innaturale che sul patrimonio accumulato abbia a cadere un'imposta che lo diminuisca prima della morte. Non c è ancora nei contribuenti quella disposizione d'animo che li porta a vedere di buon occhio o almeno a tollerare un'imposta la quale li privi del patrimonio che essi già posseggono. L'imposta sul reddito, a parità di peso, sembra più lieve perchè quel reddito non è ancora stato incassato e l'imposta lo diminuisce man mano che si forma; invece per il patrimonio c'è già il possesso, c'è già la immedesimazione del contribuente con quella ricchezza sicchè il dolore di esserne privi indubbiamente riesce più vivo; perciò, anche a parità di peso, è probabile che l'imposta patrimoniale straordinaria eserciti una influenza più dannosa sulla formazione del capitale nuovo.

Si può aggiungere che le imposte sul reddito, cioè sul flusso del reddito che che via via si svolge, hanno una caratteristica la quale coll'andar degli anni ne fa diminuire il peso. Supponiamo che oggi si debbano istituire tre miliardi di

lire d'imposte nuove. Essi sembrano duri perchè devono essere ripartiti su una certa massa di reddito, per esempio su 30 miliardi. Ma coll'andar del tempo, è sperabile che il reddito nazionale abbia a crescere col crescere del numero degli abitanti, della loro capacità di lavoro, col progredire della tecnica produttiva; ecco che per i contribuenti che via via si vanno rinnovando, il peso dell'imposta è meno forte; i tre miliardi invece di gravare su 30 graveranno su 35, su 40 miliardi. Il peso della liquidazione della guerra sembrerà col passar degli anni più lieve perchè andrà percentualmente diminuendo.

Siamo di fronte ad argomenti contrastanti, ognuno dei quali ha un non indifferente peso. Forse la conclusione più equilibrata è stata quella con cui il professore Edgeworth conchiuse la sua lettura su *A Levy on capital for the discharge of debt*. E con essa finisco anch'io.

«La conclusione mia riposa in gran parte su un principio che taluni ignorano: la suprema importanza del «risparmio», nel senso di investimento profittevole compiuto allo scopo di produzione futura. Io postulo la dottrina di Adamo Smith, quale è stata espressa dal più eloquente

dei suoi discepoli. Pitt nel 1912, Pitt nella sua giovinezza prima che la Rivoluzione all'estero avesse posto la economia in fuga all'interno, metteva in alto fra le cause della ricchezza nazionale quella costante accumulazione del capitale, quella continua tendenza ad aumentarlo, la cui influenza è universalmente veduta ogni qualvolta essa non sia ostruita da qualche pubblica calamità, o da qualche politica erronea e dannosa. «Semplice ed ovvio è questo principio; ma tuttavia — disse Pitt — io dubito se esso sia stato compiutamente spiegato salvochè negli scritti di un autore dei nostri tempi — voglio accennare all'autore di un celebre trattato sulla ricchezza delle nazioni. Questa accumulazione di capitali nasce dalla continua applicazione di una parte almeno del profitto ottenuto in ogni anno ad aumentare l'ammontare totale del capitale da impiegarsi nel medesimo modo e con profitto continuato nell'anno seguente. La grande massa della ricchezza della nazione cresce così continuamente ad interesse composto.... in modo che il suo progresso in un periodo ragguardevole di tempo è tale da sembrare incredibile. Sebbene siano stati grandi già gli effetti di questa causa, essi

debbono essere ancora più grandi in avvenire.... Essa agisce con una velocità continuamente accelerata, con una forza continuamente crescente,

Mobilitate viget, viresque acquirit eundo.

Colui che è acceso dall'entusiasmo del progresso reputerà un dovere di non ostacolare l'accumulazione del capitale, eccetto in quanto un vantaggio preponderante in tema di distribuzione possa ottenersi con una siffatta limitazione. Il dottor Marshall bene disse rispetto alla tassazione dopo la guerra: «Il dovere di ogni generazione verso le seguenti è altrettanto urgente come il dovere del ricco di sacrificare un contributo più che proporzionato sul suo reddito a favore del tesoro nazionale; considerazioni etiche e di alta politica consigliano ugualmente la preservazione del capitale», ed, io aggiungerei, il suo incremento. Il nostro dovere verso la generazione ventura non sarebbe adempiuto se senza assoluta necessità noi ammettessimo un provvedimento che, quantunque descritto come unico ed una volta per sempre, servirebbe come un precedente per esazioni distruttive del risparmio. Il pericolo non sarebbe così serio, se tutti gli avvocati della

leva sul capitale fossero come l'autore di *Wealth and Welfare* (il professore Pigou), il quale consiglia invece «trasferimenti» di ricchezza dal ricco al povero, miglioramenti nella distribuzione, purchè essi non siano tali da scoraggiare la produzione, ed in particolare quella condizione dell'attività produttiva la quale è la più agevole ad essere ignorata da coloro che consigliano «trasferimenti», voglio dire «l'aspettativa», la posposizione dei godimenti presenti. Quest'ultima cautela è la più atta ad essere omessa dai politici in cerca di popolarità. La loro attenzione è confinata alla distribuzione, od al più ovvio fattore della produzione, il lavoro. Nella loro bramosia di abolire il capitalista privato essi non hanno compreso che egli adempie ad una funzione indispensabile, e che in realtà se noi dovessimo fare a meno di lui e fidarci dei ministeri governativi e dei comitati sindacalisti per provvedere al futuro col risparmio — il che finora fu fatto per motivi di interesse individuale o di affetto famigliare — la collettività probabilmente sarebbe ridotta ad una estrema penuria, se non sull'orlo della morte per inedia. Correre il rischio di una simile fine con una frettolosa adozione del provvedi-

mento proposto sarebbe quasi criminale.»

Parole migliori non potevano essere adoperate per esprimere la condizione di incertezza in cui si trova lo studioso dinanzi al problema dell'imposta straordinaria sul capitale. Considerazioni preponderanti relative alla necessità di salvaguardare la formazione del risparmio nel momento presente e nell'avvenire vicino sconsiglierebbero di ricorrere a questo nuovo strumento tributario. È ovvio però che la conclusione è legittima soltanto ove sia possibile di ottenere il medesimo ammontare d'imposta sotto forma di annualità perenne invece che di tributo pagabile una volta tanto e di ottenerlo all'incirca dalle medesime classi di persone. Se l'imposta straordinaria sul capitale — materiale e personale — deve essere abbandonata per non influire sinistramente sulla produzione della ricchezza nuova, fa d'uopo che l'abbandono si compia a vantaggio di un sistema d'imposta sul reddito e sui consumi che incida sulle medesime classi di contribuenti. Il debito pubblico allora solo non farà nascere rimorsi quando il suo servizio non incida sui redditi minimi e sui consumi necessari.

LEZIONE QUINTA.

Lo schema della tassazione post-bellica.

Il problema della nostra finanza postbellica torna dunque a ridursi al punto iniziale. Scarsa la produttività probabile del tributo sugli incrementi di reddito o di patrimonio dovuti alla guerra; grandemente dubbia la convenienza di un'imposta straordinaria sul capitale, risorge la domanda: in qual modo trovare i 3 miliardi di lire che mancano per saldare l'attivo col passivo del bilancio italiano futuro? Credo che nessuno in questo momento sia in grado di dare una risposta precisa, di indicare una soluzione assolutamente sicura del problema. Tutto ciò che si può fare è di vedere i mezzi che si possono tentare, le vie che si possono seguire per poter giungere alla mèta, se non subito in un certo periodo di tempo. Mi conforta alla conclusione che, più che indicare soluzioni precise, è opportuno segnalare le vie le quali più probabil-

mente ci faranno raggiungere la mèta, l'insuccesso evidente di quelle proposte che finora sono state messe innanzi.

La più importante era quella della commissione per il dopo guerra, la quale, essendosi proposta il problema alquanto più modesto di cercare una somma di 2660 milioni circa, confessava anzi tutto l'impossibilità di trovare coll'imposta questo ammontare, lasciava per 500 milioni all'anno il problema insoluto, ricorrendo per qualche anno ancora per altrettanta somma all'accensione di nuovi debiti. La metà dei 2100 milioni rimanenti la commissione li trovava con una proposta che non ha incontrato molto favore nell'opinione pubblica e cioè colla istituzione di un monopolio sul vino. Poichè questa proposta deve essere recisamente scartata — ed anche il ministro delle finanze ha pubblicato in proposito un reciso comunicato governativo — e poichè la commissione palesa gravi dubbi intorno alla produttività ed alla convenienza di un'imposta generale sulle vendite, messa innanzi solo come surrogato del monopolio del vino, in definitiva essa riesce solo a mettere innanzi proposte che sì e no daranno un miliardo di lire. Siamo molto distanti dalla somma che occorre.

Anch'io non ho uno schema preciso con cui ottenere senz'altro l'enorme somma occorrente; tutto ciò che posso fare è di indicare le vie maestre per la soluzione dell'assillante quesito. Sono le solite. Non è possibile trovare nulla di assolutamente nuovo in fatto di imposte; comunque esse si congegnino e qualunque nome prendano, le imposte vanno a cadere in definitiva sul flusso della ricchezza che via via va formandosi ogni anno e ogni anno va consumandosi. Abbiamo veduto ieri la quasi impossibilità di poter far pagare un'imposta patrimoniale, quando si pretendesse sul serio di prelevarla sul capitale, essendo impossibile dare allo Stato una parte in natura delle cose esistenti, e non essendo conveniente costringere i possessori a vendere e perciò a svalutare le varie entità patrimoniali. Di qui la necessità di convertire, per la massima parte dei contribuenti, il tributo sul capitale in un'imposta da pagarsi a rate, in un periodo più o meno lungo di anni. La sola fonte effettiva della ricchezza è dunque sempre e solo quella che ho sopra indicato: il flusso della ricchezza. Esso può essere colpito in diverse maniere: o all'atto del consumo (imposta sui consumi), ovvero

all'atto della percezione del reddito, nel qual caso avremo tutte le imposte variamente chiamate sul reddito o sul patrimonio o sulle successioni. Tanto le imposte sui consumi quanto le imposte sul reddito si prestano a dare un gettito maggiore di quello che dànno oggidì.

PRIMO GRUPPO: *imposte sui consumi.* Io scarterei, come del resto in fondo scarta anche la commissione per il dopo guerra, l'imposta generale sui pagamenti od imposta generale sulle vendite. Essa è già stata stabilita in Francia, forma oggetto di un progetto di legge in Inghilterra e dicono sia stata applicata in Germania. In Francia di questi giorni poco mancò fosse revocata dal Parlamento, tanto grande è la sua impopolarità e dubbio il suo rendimento. Essa funzionerebbe con due percentuali, una minore sulle vendite in generale ed una maggiore sulla vendita degli oggetti di lusso. L'imposta è di difficilissima applicazione pratica. È sul serio sostenibile l'opinione che si possano organizzare senza spese eccessive il controllo e la sorveglianza indispensabili per accertare tutte le vendite e prelevare sopra di esse una imposta a favore dello Stato? O l'aliquota si mantiene molto

bassa, l'1, il 2, il 3 per 100 sull'ammontare delle vendite e allora probabilmente il gettito dell'imposta risulta troppo basso e insufficiente a compensare le spese di esazione; oppure mettiamo aliquote abbastanza elevate, tali da far sperare un reddito sufficiente e diamo un premio enorme alla frode, alle collusioni fra negozianti e consumatori, per non far risultare da nessun documento l'avvenuta vendita e frodare il fisco.

Tuttavia nel concetto ispiratore dell'imposta generale sui pagamenti c'è qualche cosa di buono e precisamente l'idea che certi speciali pagamenti possono esser oggetto di una tassazione particolare anche ragguardevole. Il nostro governo negli ultimi anni si è messo su questa via e con discreto successo. Le imposte sulla vendita dei gioielli ed oggetti preziosi, delle profumerie e specialità medicinali, sui biglietti di cinematografo e spettacoli di varietà, le accresciute imposte sui motocicli, automobili e motoscafi, l'aumento dell'imposta sui domestici, sui pianoforti, i biliardi, ecc., appartengono a queste categorie di imposte sui pagamenti. Invece di stabilire una imposta unica, colossale su tutti i pagamenti, il nostro legislatore con molta opportunità ha cer-

cato di scegliere per la tassazione quelle vendite che si prestano meglio ad una imposizione e per cui il controllo fiscale può essere reso efficace e via via perfezionato. I risultati sono già discreti e col tempo diverranno migliori. Ragguardevole è stato il provento dato nell'ultimo semestre dalla tassa sulle profumerie e specialità medicinali e sulla tassa sui gioielli. L'imposta sulle entrate dei cinematografi e spettacoli di varietà, che dapprincipio sembrava dover avere un esito meschino, dopo le modificazioni introdotte nel suo assetto ha dato un rendimento discreto.

Posso qui ricordare alcune particolarità interessanti. La tassa sulle vendite di oggetti preziosi colpisce la vendita al pubblico di gemme, gioielli, perle, vasellami e posaterie d'oro e d'argento, orologi d'oro e in genere di oggetti confezionati con metalli preziosi, eccetto quelli d'argento, che abbiano un prezzo non superiore a lire 25. Fino a 100 lire l'aliquota è del 3 per 100; da 101 a 1000 del 6 per 100, da 1001 a 5000 del 9 per 100, al disopra delle 5000 del 12 per 100. L'imposta è suscettibile di un ulteriore miglioramento potendo le aliquote essere ancora aumentate. Essa ha ottenuto l'ap-

provazione di uno dei più insigni economisti viventi, il professor Marshall, che la proponeva per l'Inghilterra, dando anche un'indicazione non priva di pregio sul metodo per farla funzionare bene. Egli osserva che l'imposta non sarà sostanzialmente sentita dai consumatori di gioielli in quanto ciò che il consumatore di gioielli desidera non è tanto di portare il gioiello per sè stesso ma di aver potuto dare la dimostrazione della sua capacità a spendere quella determinata somma. Ora questa dimostrazione si può dare sia comperando un brillante che valga 10 000 lire in assenza di imposta, sia comperando un brillante che valga 9000 lire ma su cui si debbano pagare 1000 lire d'imposta. Anche col brillante più piccolo si dà la dimostrazione della capacità di spendere quella determinata somma ed in fondo è ciò solo che il consumatore desidera. Aggiungeva il Marshall non senza finezza che se l'amministrazione finanziaria comunicasse ogni settimana o ogni mese a tutti i giornali la lista delle imposte percepite sulla vendita di gioielli al di sopra di una certa somma, probabilmente vi sarebbe un certo interesse da parte del cliente a far sapere al pubblico di aver

comperato quel certo oggetto e magari di averlo pagato una somma superiore al suo valore. In Inghilterra molti giornali pubblicano settimanalmente la lista delle eredità che si sono aperte, col nome del defunto e l'indicazione degli eredi; è una delle rubriche più lette ed apprezzate ed è un coefficente non del tutto trascurabile di buon rendimento delle imposte di successione, molti, in virtù della pubblicità, astenendosi dal frodare la finanza. Lo stesso, dice il Marshall, avverrebbe per la tassa sugli oggetti preziosi.

Un'altra buona imposta istituita in Italia è quella delle profumerie e specialità farmaceutiche che ha dato un rendimento forse doppio di quello che i proponenti si immaginavano; esito discreto ha pure avuto la tassa di bollo sui conti dei ristoratori e trattorie.

Altra ottima imposta suscettibile di ulteriore sviluppo è quella sui motocicli, automobili e autoscafi. Il professor Marshall fa, rispetto ad essa, una proposta degna di nota; vorrebbe che, anzichè graduata in ragione del numero dei cavalli di forza, l'imposta fosse graduata in ragione della velocità virtuale cosicchè pagassero di più le automobili che hanno

velocità virtuale maggiore; concetto ragionevole se si considera che gli automobili più veloci consumano di più il suolo stradale e dànno luogo a maggiori spese di manutenzione.

Durante la guerra ha avuto altresì un certo sviluppo da noi un'imposta che prima era quasi trascurata, voglio dire quella sui domestici. Avanti la guerra essa era stabilita quasi dappertutto nella ragione uniforme di 5 lire per domestico, qualunque ne fosse il sesso e le mansioni. Essa venne graduata e inasprita con D. L. 31 ottobre 1915 e poi di nuovo con D. L. del 5 agosto 1917. La tariffa è ora stabilita coi seguenti massimi, che sono divenuti di fatto quelli applicati nei diversi comuni. La prima domestica paga 10 lire, la seconda e le successive 20 lire; il primo domestico ne paga 30, il secondo 50, il terzo e i successivi ne pagano 80. Anche questa imposta, sicura nella sua esazione, essendo difficile e pericoloso occultare il numero dei domestici, potrebbe essere suscettibile di ulteriori aumenti. Altri decreti hanno creato nuove imposte per i pianoforti, i biliardi, ecc.

Un difetto di siffatti tributi, considerati nel loro insieme, è di non essere

abbastanza coordinati fra loro. Sarebbe utile conglobare tutti i tributi suntuari in una imposta unica in guisa da poter tassare quello che è il presuntivo consumo in oggetti di lusso da parte delle famiglie. In proposito potrebbe essere utilizzata una delle migliori imposte che esistono nella nostra finanza locale, l'imposta sul valore locativo. Finora essa ha avuto in Italia poco sviluppo per la maniera con cui è regolata, potendo essere stabilita o soltanto in maniera proporzionale con un'aliquota del 2 per 100 e quindi troppo bassa e poco produttiva, ovvero con un'aliquota progressiva la quale comincia dal 4 e va fino al 10 per 100. L'imposta potrebbe invece essere congegnata con altre aliquote, avendo alla base l'esenzione degli appartamenti di poco valore, in modo da far variare l'ammontare dell'imposta a seconda del numero dei componenti la famiglia. Non di rado, l'imposta com'è attualmente ha un carattere odioso perchè è dello stesso ammontare sia che un determinato affitto sia pagato da uno scapolo come dal capo di numerosa famiglia. Oltre ad essere progressiva dovrebbe dunque questa imposta comportare attenuazioni ed inasprimenti a seconda del numero dei

componenti la famiglia; e dovrebbe inoltre essere soggetta ad ulteriori inasprimenti quando colui che occupasse un appartamento di un dato valore locativo avesse contemporaneamente persone di servizio in numero superiore ad un numero determinato, l'uso di vetture, di cavalli, di automobili, di ville, ecc. Tutti questi indizi messi insieme potrebbero sorreggersi gli uni cogli altri e dar luogo ad un congegno di imposte che fosse tale da perseguire l'effettiva spesa complessiva fatta dai contribuenti al di là di un certo limite.

Nell'ambito dell'imposta sui consumi bisognerà però fare affidamento su altre fonti. La commissione per il dopo guerra prese in considerazione l'imposta sul vino; e sebbene l'abbia scartata, per dare la preferenza ad un immaginoso monopolio del vino, vale la pena di trattenersi brevemente su questo argomento.

Il vino in Italia è soggetto ad una tassazione sperequatissima, essendovi grande differenza fra l'imposta che paga il cittadino e quella che paga il residente in campagna e nelle minori città e nei borghi; il che porta poi all'inconveniente, che nelle città, per quanta sorveglianza

si eserciti, grande è lo stimolo, per sfuggire al dazio, ad artefare i vini. Oggidì il reddito della tassa sul vino non arriva a 200 milioni; è quindi evidente la possibilità di rimaneggiarla e renderla più redditizia. Persone tecniche che si occupano di questa importante industria sono persuase di poter ricavare da un'imposta ben applicata 600 o 700 milioni annui. Il professor Marescalchi vorrebbe l'istituzione di una tassa di 10 lire per ogni quintale di uva e siccome l'uva prodotta in Italia è circa 70 milioni di quintali all'anno, calcola di poter ricavare 700 milioni di lire. Anche dando 200 milioni di lire ai Comuni per indennizzarli del dazio che perderebbero rimarrebbe mezzo miliardo a favore dello Stato. Altri, per esempio il cavaliere Brambilla dell'Unione vinicola toscana, preferisce una imposta che colpisca, anzichè l'uva, il vino e calcolandola in 15-20 lire per ettolitro su una produzione di 40 milioni di ettolitri ci sarebbe la possibilità di ottenere 600-800 milioni.

La questione meriterebbe di essere esaminata nei suoi particolari tecnici per vedere qual è fiscalmente il metodo più adatto di tassazione. Certo però sono infondate alcune preoccupazioni le quali

finora hanno indotto i viticultori a dimostrarsi contrari al proposto balzello.

Nel caso si adottasse l'imposta sull'uva i viticultori temono di dover anticipare l'imposta senza essere sicuri di riprendere l'ammontare dell'imposta anticipata sul vino venduto ai consumatori. L'esperienza del passato però mi porta a ritenere che il timore sia infondato. Se così fosse dovrebbero permanere, anzi farsi più aspre le lagnanze di tutti quei fabbricanti che da molti anni sono soggetti ad imposte di fabbricazione, talvolta elevatissime; ad esempio, i produttori di zucchero, di bevande alcooliche, di cicoria, di gas luce, ecc. Viceversa non si sente da questi produttori nessuna lagnanza al riguardo; il che vuol dire che non essi ma i consumatori pagano l'imposta. Anzi la necessità di pagare l'imposta avvantaggia, in ultima analisi, l'industria rendendola più forte, perchè occorre da parte di chi la esercita la disponibilità non solo dei capitali necessari all'esercizio ma anche all'anticipazione dell'imposta: quindi soltanto gli organismi più solidi possono continuare ad esercitare l'industria. Si opera una specie di cernita fra tutti i produttori e l'industria finisce per trovarsi dopo un po' di tempo in migliori

condizioni. I produttori che vivono al margine sfruttando il credito, comperando a credito le materie prime da pagarsi coi prezzi ricevuti dai clienti, ecc., scompaiono dal mercato e rimangono soltanto i produttori che sono in grado di pagare a contanti le imposte. Vi è sempre stato, naturalmente, un certo periodo di difficoltà, di assestamento; ma dopo di esso i primi ad essere avvantaggiati furono in ogni caso gli stessi produttori. Una previsione sicura può farsi, nel caso fosse adottata la tassazione delle uve, ed è che sarebbero eliminati i produttori di uve a bassa gradazione alcoolica, le quali sono appunto le colpevoli dei grandi ribassi di prezzo negli anni di straordinaria abbondanza dei raccolti. Le uve scadenti o almeno le peggiori di esse non potrebbero probabilmente sopportare l'imposta; e ciò costringerebbe i viticultori ad abbandonarne la coltivazione per altre più redditizie. Si raggiungerebbero così due effetti ambedue utili: il primo, di interesse generale, e cioè che una parte delle terre italiane oggi destinate alla produzione di uva di scarto, ossia di una derrata che non contribuisce all'alimentazione, sarebbe invece destinata alla coltivazione di cereali, di er-

be, ecc., utili all'alimentazione umana ed all'allevamento del bestiame; il secondo, interessante i viticultori in modo particolare e cioè che la mancanza delle uve di scarto impedirebbe nelle annate di crisi il disastroso tracollo dei prezzi, cosicchè l'industria viticola non passerebbe attraverso ad oscillazioni violente di prosperità eccezionale o di disastro irreparabile.

Qualche cosa in aggiunta ai 400-500 milioni che si possono sperare dall'imposta sui vini potrà essere dato da alcuni dei monopoli che sono già stati decretati.

Connessa con la tassazione del vino è la riforma delle cosidette tasse di licenza sugli spacci delle bevande alcooliche. Il legislatore in Italia è già intervenuto, per ragioni morali ed igieniche, a limitare il numero degli spacci; ma, con contraddizione non avvertita, mentre accresceva il valore e la rendita (vera rendita di limitazione avente origine legislativa) degli spacci residui, abbandonò questa maggior rendita a favore degli avvelenatori del pubblico. È necessario che un sistema di tasse di licenza e di esercizio, opportunamente congegnato in base al valor locativo, all'importanza dello spaccio ed al reddito dell'esercizio, assorba pressochè

tutta questa rendita di limitazione, non lasciando agli esercenti ed ai proprietari degli spacci nulla più del reddito normale. È questo uno dei casi in cui, essendo il soprareddito ultranormale pernicioso economicamente, fisiologicamente e moralmente, è utile sopprimerlo e, in ogni modo, avocarlo allo Stato. Forse il monopolio sul caffè, tè e surrogati che colpisce merci non di uso assolutamente necessario, potrebbe rendere qualche centinaio di milioni.

SECONDO GRUPPO: *imposte sui redditi e sui patrimoni.* Il grosso della somma necessaria al bilancio dello Stato deve essere fornito pur sempre dalle imposte le quali colpiscono il flusso della ricchezza nella forma del reddito o del patrimonio.

In primo luogo abbiamo l'imposta successoria che rende circa 80 milioni all'anno ed è suscettibile di qualche miglioramento. Non credo sia impossibile poterla spingere fino a dare fra qualche tempo un prodotto doppio dell'attuale. Sarebbe utile, per renderla più produttiva, che nella sua ripartizione si tenesse conto di coefficienti attualmente trascurati.

L'imposta successoria oggi è graduata in ragione dell'ammontare della quota

ereditaria ricevuta dai singoli eredi ed è concetto corretto. Molti studiosi osservano tuttavia che di un altro elemento ancora potrebbe essere tenuto conto, complicandone sì la tariffa, ma aumentandone nel contempo il gettito. Si tratterebbe di lasciar invariata la base esistente per ciò che si riferisce all'ordine della parentela ed alla grandezza della quota ereditata ma di inasprire, al disopra della base, ulteriormente l'aliquota in ragione del patrimonio precedentemente posseduto dall'erede. Se un nullatenente riceve in eredità 100 000 lire, egli godrà una soddisfazione assai grande; sicchè il dolore di essere privato dall'imposta di una quota parte, supponiamo del 5 per 100, potrà essere misurato con x; ma se l'erede medesimo è già possessore di un milione è chiaro che la sua soddisfazione e felicità sono minori. Egli è già abituato alla ricchezza e l'aggiunta ricevuta non cambia molto i suoi orizzonti patrimoniali. Per fargli subire l'eguale o proporzionale sacrificio x è necessario colpirlo con una imposta maggiore del 5 per 100. Il primo pagando il 5 per 100 resta con 95 000 lire, il secondo pagando anche il 15 per 100 resta col milione di prima e con 85 000 lire di più. Questo ragionamento

plausibile ha indotto non pochi scrittori a proporre che l'imposta successoria subisca un terzo inasprimento: essa sia graduata non solo in funzione del grado di parentela e della quota ereditaria; ma anche della grandezza del patrimonio precedentemente posseduto dall'erede.

Altro coefficiente di cui potrebbesi tener conto per accrescere il gettito è quello del numero dei componenti la famiglia dell'erede. Assumendo sempre la stessa somma di 100 000, se chi la riceve è un celibe può pagare ragionevolmente di più di quanto non possa pagare l'erede che colla stessa somma ha una famiglia numerosa da mantenere. Questo secondo vede già alla sua morte l'eredità spartirsi in tante proporzioni quanti sono i componenti della famiglia mentre il primo vede soltanto la possibilità di creare soddisfazioni per sè stesso. Anche questo è dunque un elemento da tenersi in considerazione.

Alcuni vorrebbero graduare l'imposta successoria tenendo conto del fattore: numero delle generazioni dalle quali proviene la somma ereditata. Supponendo che l'imposta *normale* di successione gravi sulle somme che sono state risparmiate dal defunto, si stabilirebbe un aggravio

per quelle parti della somma ereditata dal defunto stesso, le quali pervennero alla loro volta al defunto dalla generazione precedente. Anche più si farebbe pagare per le somme che provengono da una anteriore generazione. Insomma se noi supponiamo che Tizio abbia costituito personalmente un patrimonio di 100 000 lire, all'atto della sua morte l'imposta successoria cadrà sul patrimonio nella misura del 5 per 100. Se invece Tizio aveva ereditata la stessa somma dal genitore, essa sarebbe gravata non più col 5 per 100, ma col 7 1/2 per 100. Se quella somma invece fosse stata ricevuta dall'avo di Tizio l'imposta sarebbe del 10 per 100. Crescerebbe insomma percentualmente l'aliquota quanto più lontana è la generazione dalla quale proviene il patrimonio.

L'idea, la quale fu messa innanzi dall'ingegnere Eugenio Rignano, ed è ricordata con simpatia dal Pigou e dal Fisher, è giustificata con ciò che l'imposta successoria può avere per effetto di limitare il risparmio e quindi di impedire la formazione della ricchezza quando essa la colpisca nel primo gradino della sua successione. Un risparmiatore potrebbe dalla prospettiva di una imposta

troppo forte essere scoraggiato dalla formazione del risparmio sapendo che una parte notevole di esso anzichè andare ai figli sarebbe assorbita dallo Stato. Ma invece è più difficile che vi sia qualcuno che si preoccupi di una forte imposta successoria che colpirà il risparmio da lui fatto non quando egli morirà ma quando morirà suo figlio. La preoccupazione per le vicende del suo patrimonio è grandemente diminuita; tanto più quando l'imposta debba colpire unicamente nipoti e lontani pronipoti.

L'idea merita di essere discussa. Dubbi possono sorgere in relazione alla possibilità della sua applicazione. L'inasprimento dell'aliquota non dovrebbe andare al di là di tre generazioni. Come fare a seguire la ricchezza invero attraverso a troppo lunga serie di trapassi? L'eredità può essere stata sperperata durante la prima parte della vita dell'erede e poi ricostruita col nuovo risparmio. Con quale aliquota la tasseremo? Essa può essere stata completamente trasformata, accrescendone o diminuendone il valore. Come conoscere il nucleo primitivo persistente e come valutarlo, tenendo conto delle variazioni di valore della moneta?

Basterebbero queste difficoltà, pratica-

mente insuperabili, almeno in modo corretto e nello stato attuale delle nostre conoscenze economiche e delle nostre attitudini di accertamento, a far scartare l'idea.

Una imposta la quale debba applicarsi attraverso complicate indagini storiche ed a presunzioni economiche arbitrarie, non è consigliabile. Coloro, inoltre, i quali amano le cose antiche e dànno una grande importanza alla tradizione, alla conservazione delle famiglie e dei patrimoni attraverso le successive generazioni; che pur reputando utile che una generazione incapace venga senz'altro eliminata e sostituita da uomini tratti da altri ceti sociali, ritengono del pari socialmente utile emergano, a guisa di vecchie querce residuo di antichi boschi in una campagna nuda, famiglie capaci di conservare i patrimoni aviti attraverso le successive generazioni, debbono essere riluttanti ad aderire ad una politica tributaria la quale accelererebbe quel processo di dissoluzione famigliare, di annientamento delle tradizioni e di conversione degli uomini in altrettanti nomadi, che vivono in casa d'affitto od all'albergo, tengono in portafoglio titoli mobiliari, hanno gusti internazionali e non si sentono più attaccati alla terra

dove nacquero e dove riposano genitori ed avi. Non vedo perchè l'imposta debba prendere partito per un ideale di società costituita da individui errabondi, cooperando a distruggere l'altro ideale che è così vivo ancora nel cuore degli uomini ed è atto a temperare gli effetti antinazionali ed antifamigliari delle ferrovie, del telegrafo, della mobilizzazione dell'industria.

Nè ha gran valore agli occhi miei l'argomento tratto dalla scemante influenza della tassazione sull'originario risparmiatore. Difficile è risparmiare; ma ancor più difficile è conservare. Col metodo proposto noi non indeboliamo, è vero, la tendenza a risparmiare dell'originario formatore della sostanza; il quale probabilmente avrebbe risparmiato in uguale misura per ambizione di salire, per la vecchiaia, per i figli. Ma scemiamo la forza di conservazione dei successivi eredi, i quali sanno che quanto più essi conservano, tanto più i loro immediati eredi saranno colpiti. Il metodo innocuo nel primo momento diventa dannoso nei successivi. Anche nella prima generazione, il metodo può essere dannoso. Molti vi sono che, per inesperienza giovanile o poca avvedutezza negli affari

o per cattive influenze, perdono o danno fondo o sminuiscono il patrimonio avito nella prima parte della loro vita. Ma, poi, ravveduti e in nuovo ambiente, ed ammaestrati dalle perdite subite, si dànno al lavoro od imparano dalle disgrazie prime e rifanno il perduto. Quale prospettiva sarà per essi il sapere che la fortuna che essi hanno fatta sarà, fino a concorrenza dello sprecato o perduto prima, assoggettata ad imposta supplementare, come se l'avessero ereditata dagli avi?

Tutto sommato, non riterrei conveniente di aggiungere ancora questa alle altre complicazioni dette sopra, le quali mi paiono suscettive di risultati notevoli a beneficio della finanza.

Comunque si faccia, il grosso del gettito futuro dovrà tuttavia venire dalle imposte sul reddito, le sole che possano dare un rendimento grande. Se vogliamo ottenere molto dobbiamo riordinare le imposte dirette sul reddito: terreni, fabbricati e ricchezza mobile.

Pochi giorni or sono è stato presentato al Parlamento, dal ministro delle finanze, onorevole Meda, un progetto di legge per il riordinamento delle imposte sul reddito. Poichè si tratta di un

progetto ponderato e complesso non è inopportuno accennare quali sono nelle linee fondamentali i suoi criteri informatori.

Uno dei criteri è quello del riordinamento delle imposte che già esistono e che sono suscettibili di un rendimento notevolmente maggiore. Esse si sono, per ragioni diverse, irrigidite. L'imposta sui terreni è ferma perchè in molte provincie italiane è prelevata ancora col metodo del contingente sulla base di vecchi catasti e per la parte prelevata col catasto nuovo, il gettito è diminuito anzichè aumentare perchè le stime sono fatte su prezzi riferiti ad un dodicennio — il 74-85 — in cui i prezzi stessi tendevano a ribassare. Si è fermato altresì, per la parte riflettente immobili antichi, il gettito dell'imposta sui fabbricati perchè l'ultima revisione generale dei redditi risale al 1889-90, ossia ad un'epoca nella quale i redditi erano molto diversi da quelli di oggidì. Persino l'imposta di ricchezza mobile, la più elastica di tutte, si può dire sia irrigidita da quando è cominciata la guerra, in quanto tutto lo sforzo della amministrazione finanziaria, tutta l'attività degli agenti delle imposte si è spostata verso l'imposta

dei sopraprofitti e i redditi normali di ricchezza mobile sono stati abbandonati. Il progetto di legge Meda, col prescrivere revisioni continue della base imponibile, avrebbe per iscopo di togliere in parte almeno questo inconveniente; in parte almeno perchè riguardo all'imposta sui terreni la questione è molto complicata. Dato il numero stragrande di proprietari italiani di terreni, una revisione fatta subito di tutti i redditi darebbe luogo ad un lavoro colossale che oggi non si può compiere per mancanza di personale e di preparazione; il progetto perciò si limita a prescrivere una revisione dei redditi fondiari, ai soli fini dell'imposta complementare sul reddito, per i proprietari che abbiano più di 1200 lire di rendita. Compiuto questo lavoro preparatorio, e addestrato un personale tecnicamente preparato all'uopo, il lavoro può essere esteso ai proprietari che hanno un reddito inferiore alle 1200 lire e le nuove basi di stima applicate anche alla imposta normale. Quanto ai fabbricati, la revisione dei redditi dovrà essere compiuta intieramente, a sezioni annue, ad ogni cinque anni. I redditi di ricchezza mobile debbono essere completamente riveduti ogni quattro anni come già accadeva.

Altra caratteristica del progetto Meda è quella dell'abolizione di parecchie esenzioni che non avevano ragione di essere: per esempio, quella a favore dei redditi industriali dei proprietari coltivatori di terreni propri. Attualmente i proprietari, che non dànno in affitto i loro terreni, non pagano l'imposta di ricchezza mobile sebbene coltivando in economia si sostituiscano al fittabile; quindi, oltre ricevere il reddito domenicale del fondo come proprietari, ricevano anche il reddito dell'industria agraria, il quale ha il privilegio dell'esenzione da imposta. Il privilegio, privo di fondamento tributario, viene abolito.

Una semplificazione notevole e da tempo auspicata si ottiene modificando il metodo di tassazione dei fabbricati industriali. Oggi l'amministrazione deve compiere il lavoro inutile di ripartire il reddito di una industria in reddito del fabbricato e reddito dell'industria esercitata nel fabbricato. Tuttociò per ragioni transeunti di aliquota e di diritto di sovrimposta. Siccome nel nuovo ordinamento tutte e tre le imposte sui terreni, sui fabbricati e sulla ricchezza mobile vengono fuse insieme per costituire l'imposta normale sui redditi, sul tipo dell'*in-*

come-tax inglese, manca ogni ragione di distinguere tra fabbricato e industria, e quindi il reddito dei fabbricati industriali viene ad essere tassato insieme col reddito dell'industria con risparmio di lavoro e cessazione delle controversie continue che su tal materia si agitano tra finanza e contribuenti.

La procedura degli sgravi attualmente lunghissima e complicatissima è nel progetto Meda alleggerita e semplificata.

Il progetto innalza notevolmente i minimi redditi esenti da imposta. Oggi i soli redditi esenti sono quelli di 534, 640 e 800 lire per i redditi delle categorie B, C e D dell'imposta di ricchezza mobile. Il progetto aumenta il limite di esenzione fino a 1200 lire, favorendo quindi un numero grandissimo di contribuenti che hanno redditi fissi (pensioni, vitalizi) inferiori a 1200 lire e togliendo di mezzo la finzione che esistano ancora redditi di industria, di commercio e di lavoro, inferiori a 534, 640 ed 800 lire.

Una innovazione di gran pregio è quella relativa alla tassazione delle riserve delle società: invece di tassare il reddito *prodotto* dalla società, si vogliono tassare gli utili effettivamente *distribuiti* od erogati sia a titolo di dividendo sia a titolo

di compartecipazione ed in qualunque altra maniera ai soci ed amministratori. Le società non avranno più, come adesso, interesse a nascondere le riserve e non avranno più un pretesto per occultare la verità anche ai proprii azionisti. Mentre l'atmosfera nella quale vivono le società sarà moralizzata, la finanza non è danneggiata, perchè invece di tassare il reddito *prodotto* in categoria C, col 15 per 100, per essere esso reddito di capitale e lavoro, come infatti è, lo tassa come reddito *distribuito* in categoria A, al 18 per 100, trattando il dividendo agli azionisti come l'interesse agli obbligazionisti. Il criterio pare equo; perchè l'azionista ha fatto un impiego di capitale, nè il suo lavoro di gestione del proprio patrimonio ha tale importanza da far rientrare il dividendo nella categoria dei redditi misti; e produrrà l'effetto collaterale non spregevole che non si avrà più ragione di preferire l'emissione di azioni a quella di obbligazioni, tutte essendo trattate alla medesima stregua.

Aumentare i minimi esenti, tassare soltanto i redditi distribuiti anzichè quelli prodotti, ecc., sembrano cause favorevoli ad una diminuzione anzichè ad un incremento dell'imposta. Non è così per-

chè un sistema tributario per essere buono e redditizio deve essenzialmente essere equo. L'equità è uno dei più grandi fattori di progresso nel rendimento delle imposte. Se l'Inghilterra è stata in grado, durante la presente guerra, di poter aumentare l'aliquota dell'imposta da due scellini a 6 scellini per lire sterline, in gran parte deve ciò al suo sistema fiscale che, per quanto lontano dall'essere perfetto, era relativamente equo e colpiva poco quelli che poco possono pagare e colpiva di più coloro che sono in condizione di pagare di più. Una imposta ben congegnata è più sfruttabile perchè il legislatore non è trattenuto dal timore di mettere pesi insopportabili sulle spalle delle categorie di contribuenti che sono incapaci a sopportarli. In Italia, dati i metodi imperfettissimi di accertamento, accadeva che certi redditi fossero valutati a cifre inferiori di molto a quelle vere, altri a cifre anche notevolmente superiori. Ora se le valutazioni sono conformi al vero si può aumentare l'aliquota perchè si sa dove si va a finire; si sa quale è sul serio la quota del reddito assorbita dall'imposta; se invece i metodi di accertamento sono antiquati ed imperfetti non è possibile aumentare

l'aliquota perchè alcuni disgraziati contribuenti, il cui accertamento è superiore al vero, finirebbero coll'essere schiacciati dal peso dei balzelli. La miglior maniera di poter far pagare di più ai contribuenti è di portare da un lato per quanto è possibile gli accertamenti al limite della verità e d'altra parte concedere esenzioni d'imposte a coloro che assolutamente non sono in condizione di pagare; così soltanto è possibile nei momenti di necessità raddoppiare e triplicare le aliquote, come ha fatto l'Inghilterra.

Allo scopo di valutare con maggior esattezza i redditi, il progetto contiene disposizioni che potranno essere feconde. Merita di essere ricordata quella relativa alle denunzie che i contribuenti dovranno fare. Anche oggi le denunzie sono obbligatorie e sono comminate multe a coloro che non le fanno; ma i condoni sono quasi di regola e ciò toglie efficacia alla disposizione. Invece il disegno di legge Meda stabilisce che coloro che omettono le denunzie sieno colpiti da multe uguali al quarto o al terzo dell'imposta non voluta pagare; che i condoni non possano essere dati se non con legge del Parlamento; infine che le multe stesse vadano a favore di enti pubblici di pre-

videnza; creandosi così una forza efficace di resistenza affinchè i condoni non vengano concessi.

Il nuovo progetto stabilisce che le dichiarazioni, fatte dai contribuenti direttamente iscritti nel ruolo, devono anche essere integrate o corredate da dichiarazioni fatte da altre persone; le società ad esempio che hanno un ragioniere o contabile devono far vistare le loro denunzie da questi oltrecchè farle firmare dagli amministratori; crescendo così la difficoltà di commettere frodi per le quali occorrono complici non sempre fidi.

Il progetto Meda generalizza per le imposte sui redditi quella che fino adesso era una disposizione transitoria relativa solo all'imposta sui sopra profitti; e cioè la finanza avrà il diritto di ispezionare i libri ed i registri non solo delle società anonime ed in accomandita per azioni, ma anche delle altre specie di società e dei commercianti ed industriali privati. Nessun ricorso potrà essere accolto dalle commissioni giudicatrici delle controversie tra finanza e contribuente se il ricorso non è accompagnato dalla presentazione dei libri tenuti in ordine in conformità a quanto prescrive il codice di commercio; cosicchè il contribuente che dichiara

di non possedere i libri o presenta libri che manifestamente non siano tenuti in ordine perde il diritto di ricorrere, qualunque sia la valutazione del suo credito fatta dalla finanza. Ciò costringerà i contribuenti a tenere i libri in ordine e la possibilità di frodare l'imposta sarà grandemente diminuita in confronto di oggi.

All'imposta normale sui redditi (che corrisponde a una fusione delle tre imposte dirette esistenti) si soprappone una imposta complementare la quale colpisce con ragione progressiva dall'1 al 25 per 100 il reddito *complessivo* netto dei contribuenti.

Naturalmente l'imposta colpisce solo le persone fisiche che vivono nello Stato, non gli enti, per evitare di gravare due volte sullo stesso reddito e perchè in definitiva tutto il reddito va a fluire presso le persone, le quali debbono essere tassate sulla base della loro agiatezza complessiva.

L'imposta tende a colpire il vero reddito *netto*. E per ciò essa concede la detrazione 1) delle spese e perdite sopportate nell'anno per la produzione dei singoli redditi; 2) delle imposte e tasse d'ogni specie dovute allo Stato, alle provincie, ai comuni, ai consorzi o ad altri

enti autorizzati ad imporre contributi, fatta naturalmente esclusione dell'imposta complementare sul reddito, delle relative sovrimposte e dell'imposta patrimoniale; ciò perchè ogni imposta deve colpire il reddito al lordo di se stessa e delle sue addizionali; 3) delle annualità passive di ogni specie che siano a carico del contribuente, purchè il relativo importo figuri accertato come reddito in confronto del percipiente. Essa inoltre tende a colpire quella sola parte del reddito netto che è *disponibile* per il contribuente, ossia che egli può spendere senza preoccupazione per il futuro e per la educazione della famiglia. Epperciò dal reddito si deducono: 1) le ritenute sulle pensioni, i premi per le assicurazioni sulla vita stipulate dal contribuente a favore proprio e di quei componenti la sua famiglia con lui conviventi al mantenimento dei quali egli sia obbligato per legge; 2) i contributi che per legge e per contratto sono corrisposti a casse di assicurazione o di soccorso per malattie, sinistri, vecchiaia, invalidità od a casse di pensioni per vedove ed orfani; 3) una quota fissa di 500 lire per ciascun componente la famiglia, compreso nel novero il capo di essa.

È questa una applicazione limitata del concetto importantissimo della non tassabilità delle somme che il contribuente accantona per provvedere a bisogni futuri o per investire nel miglioramento dei capitali personali (educazione dei figli). Non si esenta tutto il risparmio; ma certe quote di risparmio effettivo o presunto. È una approssimazione al principio della tassazione del reddito consumato durante il periodo di tempo a cui la tassazione si riferisce.

Accanto agli sgravi, vi sono gli aggravi: non si concede la detrazione ai contribuenti maschi dal 23.° anno al 50.° anno compiuto di età, i quali non abbiano prestato servizio militare, e, dopo i 30 anni, non siano coniugati o vedovi con prole vivente; si accresce di 500 lire l'imponibile per i celibi trentenni, i quali abbiano un reddito imponibile di almeno 3000 lire.

Una gravissima difficoltà a cui si è trovato di fronte il progetto di legge Meda per la buona applicazione della imposta complementare è quella relativa alla tassazione dei redditi dei titoli al portatore. Questo scoglio non esiste nell'imposta normale sui redditi perchè, essendo l'imposta proporzionale, si può, anzichè

tassare i singoli azionisti, tassare la società sulla somma globale dei dividendi repartiti. La difficoltà nasce coll'imposta sul reddito complessivo, che è sempre un'imposta progressiva. Ora siccome le aliquote devono essere diverse in ragione dell'ammontare del reddito, giocoforza è conoscere il reddito complessivo del contribuente; ciò che era inutile sapere per una imposta proporzionale ossia normale sui redditi diventa necessario a sapersi per l'imposta progressiva sul reddito totale del contribuente; ed importa perciò conoscere il possessore dei titoli al portatore. Un metodo rapido e semplice per abolire la controversia sarebbe quello di abolire i titoli al portatore; ma una misura di questo genere non si può evidentemente adottare da uno Stato solo. Gli altri paesi, che mantenessero i titoli al portatore, costituirebbero una attrattiva fortissima per i nostri capitali, i quali tenderebbero ad investirsi all'estero nei paesi dove continuasse ad esistere il tipo del titolo al portatore, per tanti rispetti desiderato dai risparmiatori. Nè, senza ingiustizia somma, si potrebbero convertire al nominativo solo i titoli privati, lasciando la facoltà ai creditori dello Stato di tenere al portatore i loro titoli,

tanto più quando i titoli di Stato sono la parte di gran lunga più cospicua del totale. Ma non è quando per molti anni lo Stato avrà bisogno di ricorrere al credito, che lo Stato può rinunciare a vendere la specie di titoli che ha il mercato più largo. L'abolizione dei titoli al portatore dovrebbe essere frutto di una convenzione internazionale, sopratutto fra i principali Stati; ma finchè la convenzione non esista non si vede la possibilità di procedere da soli ad un provvedimento che potrebbe essere pericolosissimo. I titoli al portatore sono troppo desiderati perchè semplici, facili a trasmettersi e perchè non lasciano traccia di loro stessi, sicchè un paese possa, da solo, indursi a negare a se stesso questi vantaggi. Il progetto Meda cerca di ovviare a questa difficoltà con un avvedimento, che ha precedenti importanti nella legislazione finanziaria, specie inglese. Come in Inghilterra fino alle 700 lire sterline di reddito, il contribuente è tassato coll'aliquota normale, su tutto l'ammontare del reddito ed egli deve, prima o poi, far constatare che il suo reddito è soltanto di quel dato ammontare ed ha diritto ad una detrazione; così da noi l'imposta complementare sarebbe esatta nella sua aliquota massima

del 25 per 100 in generale sul reddito dei titoli al portatore all'origine, presso la società o l'ente Emittente. Il contribuente però che non vuol pagare il massimo dell'aliquota ma solo quella minore che si riferisce al suo reddito complessivo deve, prima della riscossione del dividendo, denunziare all'amministrazione della finanza il possesso da parte sua dei titoli al portatore con la indicazione della loro natura, quantità e caratteristiche; l'amministrazione finanziaria rilascerà ricevuta della fatta dichiarazione e con essa il possessore del titolo si può presentare alla società o ente emittente e avrà diritto, in questo solo caso, di esigere interessi e dividendi al completo, senza la trattenuta del 25 per 100. Se taluno, pur essendo possessore di titoli al portatore, non li dichiarasse, la finanza tasserebbe tutti i suoi titoli coll'aliquota massima; essa quindi non correrebbe nessun rischio nel caso i contribuenti volessero mantenere il segreto sui titoli che posseggono. Non si evita, con il sistema esposto, che il vero possessore, il quale sarebbe tassato col 10 per 100, faccia fare la dichiarazione da un amico, da un parente, da un domestico, il quale sia esente o tassato

coll'1 o 2 per 100. Ma il rimprovero può essere mosso a qualunque sistema, persino a quello della nominabilità, sotto di cui, nei paesi anglo-sassoni, fiorisce la categoria degli intestatari apparenti. Nè la frode è scevra di pericoli per coloro che si prestano a fare la dichiarazione fittizia, perchè dànno in mano alla finanza il motivo di tassarli in permanenza — a meno che essi dimostrino di avere consumato il proprio patrimonio — su un reddito che non hanno ed i loro eredi su un patrimonio che non hanno mai ricevuto.

La critica maggiore che si può fare non al sistema ma al suo campo di azione è che esso non si applica ai titoli dello Stato; su di essi non è prescritta la trattenuta del 25 per 100; quindi coloro che avranno in essi investito il loro patrimonio potranno non pagare l'imposta complementare sul reddito in relazione al reddito che ne traggono e discenderanno naturalmente di uno o di molti gradi nella scala delle aliquote.

Dicesi da taluno che la tassazione contravverrebbe alla promessa fatta solennemente dallo Stato di non tassare nè l'interesse nè il capitale dei prestiti di Stato con imposte presenti e future; ma a pa-

rer mio questa promessa si riferisce strettamente alle imposte relative al titolo, non essendo ammissibile che un legislatore possa ragionevolmente promettere di esimere dall'imposta non il titolo da lui emesso ma una persona qualunque in rapporto alla sua agiatezza complessiva. L'imposta sul reddito complessivo non colpisce il reddito del titolo ma il reddito derivante ad una persona dal complesso della sua fortuna: lo Stato non si ingerisce nel ricercare la origine del reddito, o meglio si occupa di sapere se quel reddito proviene da terreni, da case, da titoli di Stato, ecc., soltanto per farne la somma; vuol soltanto venir a conoscere quello che è il reddito disponibile del contribuente. È evidente che lo Stato non può chiudere gli occhi di fronte alla realtà; qualunque sia la fonte di un determinato reddito, lo Stato deve constatare che il reddito esiste e poichè vuol tassare con l'imposta i redditi della persona del contribuente non può far astrazione da una parte rilevante o magari totale dei redditi stessi. Non è ammissibile che un Tizio, il quale tiene casa, ha persone di servizio, mantiene la famiglia; Caio il quale ha villa al mare e tiene l'automobile non paghino l'imposta

solo perchè essi dichiarano di aver investito tutto il loro patrimonio in titoli di Stato. Esiste, è vero, nel progetto Meda la tassazione *indiziaria* nel caso che elementi precisi di valutazione del reddito non si abbiano; ed è fondata sul valor locativo della casa e della villa, sul valor di assicurazione del mobilio, sul numero dei domestici, sul possesso di vetture od automobili; ma questo metodo, ottimo in se stesso, non può costituire la conoscenza precisa del reddito. Nè lo Stato può rinunciare alla detta conoscenza, quando sia possibile, solo per uno scrupolo infondato. Se l'esenzione fosse mantenuta l'imposta non potrebbe sussistere a lungo; sarebbe seppellita sotto l'indignazione dei contribuenti tassati nel vedere che una così gran parte dei redditi sfugge all'imposta.

Probabilmente l'esenzione di fatto dei titoli di Stato dalla imposta complementare ha origine da una esitazione comprensibile nel momento presente. Forse il legislatore si è impaurito dell'effetto che l'annunzio di un'imposta sul reddito potrà avere sul collocamento dei futuri titoli dello Stato. Non mi pare che il timore sia giustificato perchè anche coloro i quali hanno in pas-

sato partecipato alle sottoscrizioni dei prestiti di guerra non possono immaginare che la compagine sociale possa durare e il loro reddito quindi essere sicuro quando il sistema tributario di un paese continui ad essere macchiato da una ingiustizia così stridente, la quale agirebbe sulla stessa solidità della finanza dello Stato. Gli stessi risparmiatori hanno interesse a chiedere che sia fatta giustizia anche a loro riguardo e che l'imposta che colpisce non il reddito dei loro titoli ma essi medesimi personalmente non venga meno soltanto perchè hanno preferito scegliere questo piuttosto che un altro investimento.

Un'altra lacuna si riscontra nel quadro di tassazione ora schizzato: ed è quella relativa ai redditi degli investimenti fatti all'estero. Ma è una lacuna insopprimibile in qualunque sistema di tassazione nazionale. Gli investimenti esteri non possono evidentemente essere toccati da una imposta la quale abbia valore soltanto entro l'ambito di uno Stato. Fa d'uopo ed è a sperarsi che coll'intensificarsi dei rapporti economici fra Stato e Stato, coi sempre più frequenti investimenti di capitale fatti nel territorio di un altro paese vi si arrivi in

un tempo non lontano, che vi sia un'intesa tributaria fra i vari Stati. Forse una delle funzioni e non la meno importante, dell'organismo «società delle nazioni» sarà appunto questo di coordinare l'azione tributaria dei diversi Stati. L'organo internazionale dovrebbe avere per ufficio di impedire certi eccessi che oggi si verificano per cui un medesimo reddito viene ad essere tassato due o tre volte: nel luogo di origine, nel luogo dove è goduto dal contribuente, qualche volta anche negli Stati attraverso cui il reddito deve passare perchè la società che produce il reddito si trova domiciliata in un terzo Stato. Ma sopratutto il nuovo organismo potrebbe avere per iscopo di rendere più difficili le frodi fiscali per mezzo di uffici interstatali finanziari che si comunichino tutti i dati relativi ai redditi, ai patrimoni ed alle eredità di cittadini appartenenti o residenti in altri Stati, sicchè le evasioni fiscali per fuoruscita siano ridotte al minimo. Naturalmente ufficio della Società delle Nazioni dovrebbe essere anche quello di rimuovere le cause le quali spingono i capitali alla emigrazione verso paesi meno tassati; ossia influire presso gli Stati, i quali mantengono una legislazione a tipo antiquato o ad aliquo-

te oppressive, affinchè essa venga mutata e ridotta a maggiore uniformità con la legislazione tipica, quella tendente a generalizzarsi presso la maggior parte dei paesi industriali.

Non mi dilungo sull'imposta patrimoniale, la quale è pure compresa nel disegno di legge che stiamo esaminando. Essa è una specie di complementare alla complementare; ed è stabilita nella misura uniforme dell'1 per 1000 sul valore dei patrimoni superiori a lire 10 000, allo scopo di tassare maggiormente i redditi di capitale in confronto a quelli di lavoro. Ma più che questo, essa ha ufficio di controllo, allo scopo di preparare la materia imponibile alla vera grande imposta patrimoniale, esistente nel nostro sistema tributario, che è quella di successione.

Ed ancora una volta, alla fine di questo rapido esame del progetto Meda, voi mi potete chiedere: garantisce esso il fabbisogno dello Stato nel momento attuale? Ed ancora una volta confesso l'incapacità mia a formulare un piano il quale in lire, soldi e denari dia i due ed i tre miliardi che vogliamo ottenere. E mi sia consentito di affermare che nessun piano ha questa possibilità nel momento attuale. Incerti i prezzi dell'avvenire ed incertis-

simi perciò i redditi. Ignota la vera base imponibile; e fantastici i calcoli che si possono istituire sul futuro rendimento delle imposte. L'unica via aperta a noi è quella di procedere per tentativi alla scoperta del metodo migliore. Importa creare un meccanismo di tassazione, che risponda ai criteri della equità e della sopportabilità; che non intacchi la produzione e non deprima la formazione del risparmio. E poi creare organi amministrativi che lo facciano funzionare con giustizia per tutti e con ferma rigidezza. Se dall'imposta sul vino e da altre sui consumi non di prima necessità è possibile riuscire ad ottenere 1000 milioni, così io dico che dall'applicazione rigida di un sistema di tassazione del reddito simile a quello ora delineato si debbono ricavare 2000 milioni in più di quelli ora ottenuti. Ma se ne potranno ricavare anche soltanto 500. Tutto dipende dallo spirito con cui la legge d'imposta sarà applicata. Se con spirito di rilassatezza o di politicantismo o di inframmettenze parlamentari; se da funzionari malcontenti, male pagati e non indipendenti, poco si otterrà. Se lo spirito sarà nuovo, se i politicanti e le loro inframmettenze saranno tenute a segno; se

l'applicazione sarà affidata a funzionari colti, indipendenti, animati da un grande senso di responsabilità verso lo Stato e nel tempo stesso verso l'industria ed il lavoro, il frutto potrà essere insperato. Ma la guerra liberatrice sarebbe stata combattuta invano, se noi dovessimo ricadere nella morta gora del passato.

BIBLIOGRAFIA.

INGLESE.

PIGOU (prof. A. C.). *The Economy and Finance of the War.* London, Dent, 1916.

— *A Special Levy to discharge war debt* (in *Economic Journal*, June, 1918, pag. 135).

HARTLEY WITHERS. *Our Money and the State.* London, John Murray, 1917.

MARSHALL (prof. Alfred). *National Taxation after the War* (in *After War Problems*, edited by W. H. Dawson. London, Allen and Unwin, 1917).

NICHOLSON (prof. I. Shield). *War Finance*, 2nd Ed., London, King, 1918.

Industry and Finance, War Expedients and Reconstruction, Edited, on behalf of the British Association, by A. W. Kirkaldy. London, Pitman, 1918.

PETHICK LAWRENCE (F. W.) *A Levy on Capital.* London, Allen and Unwin, 1918.

SCOTT (prof. W. R.). *Economic Problems of Peace after War*, Second Series, Cambridge, at the University Press. 1918. (Due di questi saggi, insieme con alcuni brani dell'articolo sotto citato del medesimo autore sono tradotti nella *Riforma Sociale* del marzo-aprile 1919.)

— *Some aspects of the proposed Capital Levy* (in *Economic Journal*, September, 1918).

F. S. EDGEWORTH. *A Levy on Capital for the discharge of Debt.* Oxford, at the Clarendon Press, 1919.

ARNOLD (Sydney M. P.). *A Capital Levy: The problems*

of realisation and valuation (in *Economic Journal*, June, 1918).

A. Hook. *A tax on capital and redemption of debt* (in *Economic Journal*, June, 1918).

A. A. Mitchell. *A Levy on Capital* (in *Economic Journal*, September, 1918).

G. Bernard Shaw and prof. A. C. Pigou. *Correspondence: Taxation of Capital* (in *Economic Journal*, September, 1918).

Allen (I. E.) *The War Debt and how to meet it with an examination of the proposed " Capital Levy ,,*. London, Methuen and Co., 1919.

AMERICANA.

Report of the Committee on War Finance of the American Economic Association. December, 1918.

Financing the War. Numero specialmente dedicato alla finanza della guerra degli *Annals of the American Academy of Political and Social Science.* January, 1918.

Seligman (prof. Edwin R. A.). *How to Finance the War*, in *Columbia War Papers.* New York, 1917 (in collaboraz. col prof. R. M. Haig).

— *The House Revenue Bill, A Constructive Criticism, id. id.* New York, 1917.

— *Our Fiscal Policy, Western Economic Society,* 1917.

— *A Constructive Criticism of the United States War Tax Bill, National Bank of Commerce.* New York, 1917.

— *The War Revenue Act* (in *Political Science Quarterly.* March, 1918).

FRANCESE.

HARISTOY (Just). *L'impôt sur le Revenu* (in *Revue de Science et de Législation financières.* Janvier-Mars, 1917).

— *L'impôt sur le Revenu devant le Sénat* (*id.* Juillet-Sept., 1917).

— *L'impôt sur le Revenu devant la Chambre* (*id.* Oct.-Nov., 1917).

— *L'impôt sur le Revenu* (*id.* Janvier-Mars, 1917).

JÈZE (Gaston). *Les Finances de guerre de la France: pendant les années 1915 et 1916* (*id.*, Avril-Juin, et Juillet-Sept., 1917).

— *La politique financière du Gouvernement français pendant les années 1915 et 1916. Conséquences probables politiques, économiques, financières et sociales de cette politique* (*id.* Oct.-Nov., 1917).

— *Les nouveaux impôts de guerre* (*id.* Juillet-Sept., 1818).

— *L'impôt extraordinaire sur le capital comme moyen de liquider les charges financières de la guerre* (*id.* Avril-Juin, 1919).

ITALIANA.

WOLLEMBORG (sen. Leone). *Prime linee di uno schema di bilancio post-bellico* (in *Nuova Antologia* del 1.° e 16 novembre 1918).

MEDA (on. Filippo). *Lo sviluppo tributario in Italia durante i tre anni di guerra* (in *Nuova Antologia*, 16 settembre 1918).

Relazione della VI sezione della Commissione del dopoguerra (provvedimenti finanziari). Relatore Alessio, Roma, Tip. della Camera dei Deputati.

CARCANO (Paolo) e NITTI (F.). *Esposizioni finanziarie fatte alla Camera dei Deputati nelle sedute dell'8 di-

cembre 1915, 14 dicembre 1916, 19 dicembre 1917 e 26 novembre 1918. Roma, Tip. della Camera dei Deputati, 1915-1918.

GRIZIOTTI (Benvenuto). *La diversa pressione tributaria del prestito e dell'imposta* (in *Giornale degli Economisti,* marzo 1917).

— *Teoria dell'ammortamento dell'imposta e sue applicazioni* (*id.* gennaio-febbraio-aprile, 1918).

— *Come ripartire il carico delle spese di guerra* (*id.* giugno, 1918).

— *Le imposte sulla ricchezza dopo la guerra* (*id.* febbraio 1919).

— *Finanze di guerra e Riforma tributaria. Per un sistema d'imposte per contingente* (in *Riforma Sociale* febbraio, 1916).

— *Prestiti ed imposte nelle finanze di guerra* (*id.* maggio-giugno, 1918).

CABIATI (Attilio). *Problemi finanziari della guerra* (in *Giornale degli Economisti,* dicembre, 1915).

GINI (Corrado). *Sul problema finanziario del dopoguerra* (in *Supplemento economico del giornale* Il Tempo. (Anno II, numeri 1, 3, 4 e 5, gennaio-marzo 1919). Raccolto in volumetto dal medesimo titolo in *Biblioteca* del *Supplemento* c. s. Un vol. di pagg. 120. Roma, 1919.

Prima della guerra le questioni economiche sembravano appannaggio di pochi studiosi, campo chiuso al gran pubblico. La guerra, le sue ripercussioni d'ogni genere che hanno tutti colpito, il lavoro di riassestamento e di ricostruzione di cui ognuno vede la necessità formidabile, e che richiederà lo sforzo di più generazioni, hanno messo in tale rilievo l'importanza dei problemi economici, che simili studi vanno diventando d'interesse generale. Tutti ora sentono che si tratta non di una fredda dottrina, di aride teorie, ma di materia viva, profondamente umana, che coi grandi interessi delle collettività investe quelli dei singoli; e anche i non iniziati sentono di non potersi appartare dalla conoscenza dei complessi fenomeni dell'attività finanziaria, industriale, mercantile, e dei nuovi aspetti che vanno determinandosi dopo la guerra che fu detta una rivoluzione. Per corrispondere a tale nuovo bisogno del pubblico la casa Treves intraprende questa

BIBLIOTECA DI SCIENZE ECONOMICHE

alla quale è già assicurato il concorso dei nostri più eminenti economisti. Per la chiarezza della trattazione, come per la mole ed il prezzo, saranno volumi accessibili a tutti, e riesciranno specialmente utili ai giovani che ora, più numerosi che in passato, si dedicheranno a queste discipline. A questo primo volume, che per opera di **Luigi Einaudi** tratta lucidamente e arditamente *Il problema della finanza post-bellica,* seguiranno:

La terra ai contadini o la terra agli impiegati?, di **Giuseppe Prato.**

Le peripezie monetarie della guerra, di **Achille Loria.**

Il problema del lavoro nell'ora presente, di **Giuseppe Prato.**

Problemi commerciali e finanziari dell'Italia, di **Attilio Cabiati.**

L'esportazione dopo la guerra, di **Filippo Carli.**